



Liikenne- ja  
viestintäministeriö

# Joukkoliikenteen rahoitus

Työryhmän raportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

# TYÖRYHMÄRAPORTTI

9.4.2013

## Sisällysluettelo

1	TAUSTA JA TAVOITTEET .....	2
2	RAHOITUKSEN NYKYTILA .....	3
2.1	Julkisen liikenteen matkamäärät .....	3
2.2	Julkisen liikenteen kokonaisrahoitus .....	4
2.3	Valtion rooli ja rahoitus.....	6
2.4	Kuntien rooli ja rahoitus.....	8
2.5	Valtion ja kuntien rahoitusosuudet.....	9
2.6	Muut tuet julkiselle liikenteelle .....	11
2.7	Joukkoliikenteen rahoitustarvetta kasvattavat tekijät .....	11
3	JOUKKOLIIKENTEEN UUSIEN JÄRJESTÄMISTAPOJEN ASETTAMAT VAATIMUKSET RAHOITUKSEN UUDISTAMISELLE .....	14
3.1	Linja-autoliikenteen markkinoiden jakautuminen .....	14
3.2	Joukkoliikenteen rahoitus ja palvelutaso.....	16
3.2.1	Joukkoliikenteen palvelutaso.....	16
3.2.2	Joukkoliikennerahoituksen vaikuttavuus palvelutasoon ja kilpailukykyyn .....	17
3.2.3	Joukkoliikenteen rahoituksen jakautuminen joukkoliikenteen kehittämistavoitteiden mukaan.....	18
3.3	Järjestämistapojen muutokset ja rahoitus.....	21
3.3.1	Kokonaiskuva muutoksesta .....	21
3.3.2	Esimerkkitarkastelu .....	23
3.3.3	Siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyminen .....	25
3.4	Junaliikenteen rahoitus ja organisointi.....	25
3.4.1	Junaliikenteen järjestämisen ja rahoituksen nykytila.....	25
3.4.2	Lähijunaliikenteen järjestäminen jatkossa .....	26
4	BUDJETTIIN LIITTYVÄT EHDOTUKSET .....	26
4.1	Talousarviomenettelyn kehittäminen.....	26
4.1.1	Vaihtoehdot talousarviomenettelyssä.....	27
4.1.2	Indeksikorotusten huomioiminen sopimuksissa ja määrärahan arvioinnissa .....	28
4.1.3	Siirtymäajan vaikutus talousarviomenettelyyn .....	29
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET .....	30
5.1	Työryhmän ehdotukset .....	30
5.2	Työryhmän ehdotusten edellyttämät lainsäädäntömuutokset .....	34
5.2.1	Joukkoliikenteen valtionavustuksista annettuun asetukseen tarvittavat muutokset .....	34
5.2.2	Joukkoliikennelakiin tarvittavat muutokset .....	35
5.3	Joukkoliikenteen valtion rahoitukseen tehtävät budjettimuutokset.....	36

Liitteet      Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän asettamispäätös  
                  Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän määräajan pidentäminen

## 1 TAUSTA JA TAVOITTEET

Hallitusohjelman tavoitteena on joukkoliikenteen kulkutapaosuuden ja matkustajamäärien kasvaminen. Joukkoliikenne ja sen toimivuus edistää monien yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista. Se edesauttaa liikkumisen alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumista sekä parantaa liikenneturvallisuutta, vähentää ruuhkia ja liikenteen ympäristöhaittoja.

Joukkoliikennelaki (869/2009) ja EU:n palvelusopimusasetus (EY/1370/2007, PSA) tulivat voimaan vuoden 2009 lopulla. Nämä säädökset muuttavat tapaa järjestää joukkoliikenne Suomessa. Joukkoliikennelain siirtymävaiheen sopimukset päättyvät portaittain vuosien 2014 ja 2019 välillä, suurin osa kesällä 2014. Ennen siirtymäajan päättymistä joukkoliikennelain mukaiset toimivaltaiset viranomaiset ratkaisevat, syntyykö liikenne niiden alueella markkinaehtoisesti vai tarvitaanko lisäksi julkisesti tuettua, PSA:n mukaisesti kilpailutettua liikennettä.

Joukkoliikennelaista seuranneet muutokset liikenteen järjestämistavoissa edellyttävät myös joukkoliikenteen julkisen rahoitusjärjestelmän uudistamista. Uudistuksia tarvitaan muun muassa kuntien ja valtion väliseen rahoituksen jakautumiseen, rahoituksen nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen ja rahoitusjärjestelmän kannustavuuden parantamiseen.

Eduskunnan alkukesästä 2012 hyväksymään liikennepoliittiseen selontekoon (LVM 2/2012) on kirjattu linjaus, että liikenneministeriön hallinnonalan budjettikäytäntöä kehitetään niin, että ne tukevat tehokkaita pitkäjänteisiä ratkaisuja ja mahdollistavat valtion sitoutumista monivuotisiin sopimuksiin joukkoliikenteen hankinnoissa. Lisäksi joukkoliikenteen rahoituksen ostovoima turvataan hallituskauden taitteessa tehtävillä kustannustason nousua vastaavilla tasokorotuksilla.

Työryhmä on työssään tarkastellut joukkoliikenteen rahoitusta laaja-alaisesti. Tavoitteena on ollut löytää uusia, rohkeita ratkaisuja. Lähtökohtana työryhmän työssä on ollut, että joukkoliikenteen rahoituksen uudistamista suunnitellaan olemassa olevien rahoituskehysten puitteissa, mutta määrärahojen kohdentamiseen pyritään löytämään uusia ratkaisuja. Työryhmän työllä on kiinteä yhteys julkisin varoin rahoitettavien henkilökuljetusten yhdistämistä selvittävän selvitysmies Juhani Paajasen ja hänen taustaryhmänsä työhön (selvitysmiehen toimikausi on 29.5.2012–31.3.2013).

Joukkoliikenteen valtion rahoitus liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta on vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa. Tämä on noin 10 % kaikista julkisin varoin maksettavien kuljetusten kustannuksista. Joukkoliikenteen rahoituksen uudistaminen edellyttää 100 miljoonan euron tarkastelun lisäksi kaikkien julkisin varoin maksettavien kuljetusten rahoituksen tarkastelua kokonaisvaltaisesti. Joukkoliikenteen rahoituksen todellisen uudistamisen ja vaikuttavuuden lisäämisen edellytyksenä on järjestelmä, jossa kaikenlaisia julkisia kuljetuksia suunnitellaan ja hallinnoidaan mahdollisimman paljon toimivina alueellisin kokonaisuuksina ja yhtenäisellä rahoituksella tuetaan kuljetusten tehokkuutta ja laatua.

Valtion rahoitusosuudet linja-autoliikenteen tukemisesta vaihtelevat kunnittain 30 %:n ja 100 %:n välillä muilla alueilla kuin suurilla kaupunkiseuduilla, ja siksi valtion tukikohteet, tukitasot ja työnjako kuntien kanssa vaativat uudelleen arviointia. Suurilla kaupunkiseuduilla valtion rahoitusosuus joukkoliikenteen liikevaihdosta on muutamia prosentteja ja koskee myös raideliikennettä HSL:n alueella. Edellytykset pitkäjänteiselle joukkoliikenteen palvelujen järjestämiselle ovat hankalat, kun nykyisillä säännöksillä valtion ja kuntien tuet päätetään budjettivuositain. Joukkoliikennepalveluiden ostot kilpailutetaan kuitenkin monivuotisilla sopimuksil-

la, jolloin myös julkinen rahoitus ja kunta–valtio-työnjako pitäisi voida suunnitella ja toteuttaa vuotta pitkäjänteisemmin.

Uudistuksen strategisena tavoitteena on rahoituskeinoin luoda edellytyksiä kohtuullisten peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen turvaamiselle koko maassa sekä joukkoliikenteen käytön lisäämiselle keskeisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä. Näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta myös viranomaisten yhteistyö on tärkeää. Uudistamisen lähtökohtana on luoda puitteet tälle yhteistyölle.

Tavoitteena on, että joukkoliikenteen palveluja pystytään suunnittelemaan seudullisina kokonaisuuksina ilman kuntarajoja. Erityisesti kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja järjestämistä tulisi tarkastella työssäkäyntialueen mukaisena kokonaisuutena, jotta palvelukokonaisuudesta saadaan mahdollisimman toimiva ja henkilöautoon nähden kilpailukykyinen.

## 2 RAHOITUKSEN NYKYTILA

Seuraavassa kuvataan joukkoliikenteen rahoituksen nykytilaa. Tiedot perustuvat julkisen liikenteen suoritetilastoon 2011 (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2011).

Julkisen liikenteen liikevaihto Suomessa vuonna 2011 oli noin 2 932 milj. euroa. Tästä bussiliikenteen osuus on 1 196 milj. euroa, junaliikenteen 421 milj. euroa, lentoliikenteen 221 milj. euroa ja taksiliikenteen 1 019 milj. euroa. Raitiovaunuliikenteen, metron ja Suomenlinnan lautan liikevaihto oli 75 milj. euroa. Kokonaisliikevaihdosta noin 523 milj. euroa (luvussa mukana linja-autot, junien lähiliikenne, raitiovaunut, lautat sekä metro) kertyi suurten kaupunkien (Tampere, Turku, Oulu) ja HSL-alueen joukkoliikenteestä.

### 2.1 Julkisen liikenteen matkamäärät

Joukkoliikenteen matkoja tehtiin Suomessa noin 530 miljoonaa vuonna 2011. Matkoista tehtiin busseissa 62 %, junissa 13 %, lentoliikenteessä alle 1 % ja takseissa vajaa 3 %. Raitiovaunuissa ja metrossa tehtiin matkoista 22 %. Suurissa kaupungeissa (HSL-alue, Tampere, Turku ja Oulu) tehtiin 380 miljoonaa joukkoliikennematkaa vuodessa eli noin 71 % joukkoliikenteen matkoista. Joukkoliikenteen käyttö on keskittynyt alueille, joissa on eniten asutusta ja työpaikkoja.

Matkustajamäärät (milj)	Linja-auto	Rautatie	Taksi	Raitiovaunut ja metro	Lento	YHTEENSÄ
Suuret kaupungit (HSL-alue, Tre, Tku, Oulu)	219,9	42,9	-	115,2	-	379,7
Muu kaupunkiliikenne (keskisuuret ja pienet kaupungit)	59,4	-	-	-	-	59,4
Maaseutuliikenne	41,9	12,2	13,8	-	-	67,8
Kaukoliikenne	7,1	13,3	-	-	2,7	23,0
YHTEENSÄ	328,3	68,4	13,8	115,2	2,7	529,9

*Taulukko 1. Joukkoliikenteen matkustajamäärät liikennetyypeittäin 2011 (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2011)*

Tilausliikenteen matkoja tehdään Suomessa 63,2 miljoonaa vuodessa. Säännöllisen tilausliikenteen osuus on noin 11,3 miljoonaa matkaa (linja-autolla 6,4 miljoonaa ja taksilla 4,9 miljoonaa matkaa) ja muun tilausliikenteen osuus on 51,9 miljoonaa matkaa (linja-auto 12,2 ja taksi 39,8 miljoonaa matkaa).

## 2.2 Julkisen liikenteen kokonaisrahoitus

Julkisen liikenteen rahoitus on hajautunut eri viranomaisten kesken. Liikenne- ja viestintäministeriö, ELY-keskukset ja kunnat ostavat kaikille avoimia joukkoliikennepalveluja ja rahoittavat taksa-alennuksia, kuntien eri hallintokunnat ostavat lakisääteisiä kuljetuksia, usein tilausliikenteenä ja lisäksi kunnat ja Kansaneläkelaitos korvaavat kansalaisten matkakustannuksia sekä puolustusvoimat varusmiespalvelusta ja työ- ja elinkeinoministeriö siviilipalvelusta suorittavien henkilöiden matkakustannuksia.

Julkisen liikenteen kokonaisrahoitus muodostuu kahdesta osasta:

- a) suorasta rahoituksesta eli valtion ja kuntien liikennepalveluiden ostoista, sopimusliikenteen alijäämien korvauksista ja hintavelvoitteiden korvaamisesta sekä
- b) matkakustannusten korvauksista (valtion ja kuntien maksamat koulu- ja opiskelumatkat, sosiaalihuollon kuljetukset ja kuljetuspalvelut sekä sairaanhoitoon ja kuntoutukseen liittyvät matkat)

Valtion suoralla rahoituksella joukkoliikenteelle toteutetaan hallitusohjelman ja liikennepoliittisen selonteon mukaista liikennepoliittikkaa ja se sisältää liikenne- ja viestintäministeriön kaukoliikennepalvelujen ostot ja ELY-keskusten maaseudun runkoliikenneostot sekä kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja palveluliikenteen ostot ja valtionavustukset (liikenne- ja viestintäministeriö, ELYt, Liikennevirasto). Kuntien joukkoliikenteen suora rahoitus sisältää liikennepalvelujen ostot, hintavelvoitteet eli taksa-alennusten ostot ja suurten kaupunkien liikenteen alijäämän korvaukset. Suoran rahoituksen valtion osuus tilausliikenteelle kattaa lähinnä Puolustusvoimien tilausajojen ostot.

Matkakustannusten korvaukset perustuvat velvoittaviin erillislakeihin. Korvaukset joukkoliikenteessä ja tilausliikenteessä sisältävät valtion osalta mm. sairausvakuutuslain (SVL) mukaisia matkakustannusten korvauksia sekä Kelan korvaaman keskiasteen oppilaiden koulumatkatuen. Valtio korvaa myös varusmiesten lomamatkoja. Kuntien matkakustannusten korvaukset sisältävät mm. koululaislippujen korvauksen sekä sosiaalihuollon mukaisia matkakustannusten korvauksia.

Valtion ja kuntien kokonaisrahoituksen ja matkakorvausten osuus julkisen liikenteen kokonaisliikenvaihdosta on keskimäärin noin 33 %, mutta esimerkiksi suurten kaupunkien ulkopuolella ajettavassa linjaliikenteessä julkisen rahoituksen osuus on n. 40 %. (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2011)

Julkiseen liikenteeseen kohdistettu kokonaisrahoitus oli vuonna 2011 yhteensä 972,3 milj. euroa, josta joukkoliikenteen osuus oli 58 % eli 567,4 milj. euroa ja tilausliikenteen 404,8 milj. euroa.

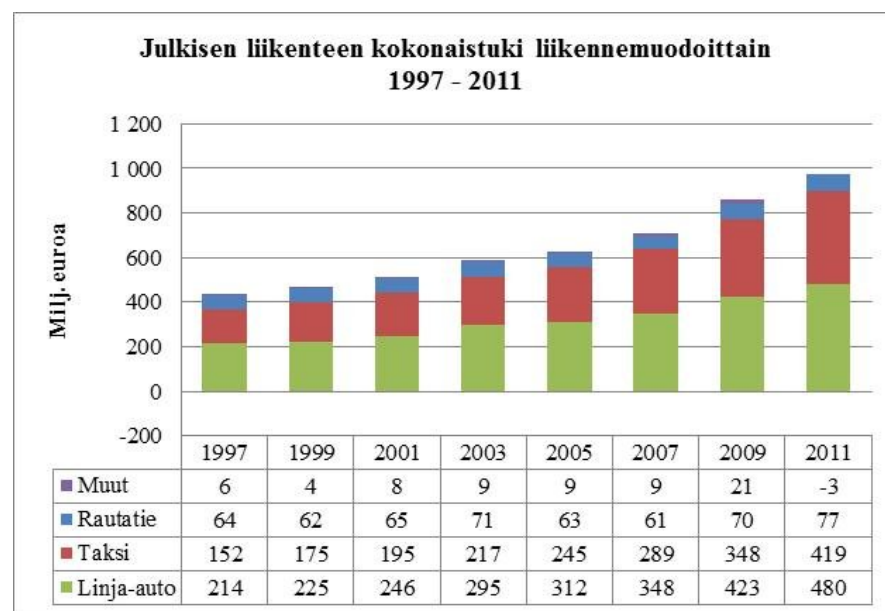
Suoran rahoituksen osuus joukkoliikenteen kokonaisrahoituksesta oli vuonna 2011 yhteensä 370,8 milj. euroa. Joukkoliikenteen subventioaste (suora rahoitus jaettuna liikevaihdolla) oli n. 13 %. Tästä kunnat panostivat joukkoliikenteeseen 69 % ja valtio 31 %. Kaukoliikenteen (juna- ja lentoliikenne) suora rahoitus oli yhteensä 37 milj. euroa, josta valtion rahoitusosuus oli 97 % ja kuntien 3 %. Suurten kaupunkien joukkoliikenteeseen panostettiin yhteensä 189,1 milj. euroa, josta kuntien osuus oli 95 % ja valtion osuus noin 5 %. Muun kaupunkiliikenteen suora rahoitus oli yhteensä noin 65 milj. euroa, josta kunnat rahoittivat 78 % ja valtio 22 %. Muun joukkoliikenteen suora rahoitus vuonna 2011 oli yhteensä 75,4

milj. euroa, josta valtio rahoitti 50 % ja kunnat 50 %. Viimeksi mainitut osuudet jakautuvat usein siten, että valtio rahoittaa 100 % kuntien välisestä joukkoliikenteestä ja kunnat 100 % kuntien sisäisestä joukkoliikenteestä.

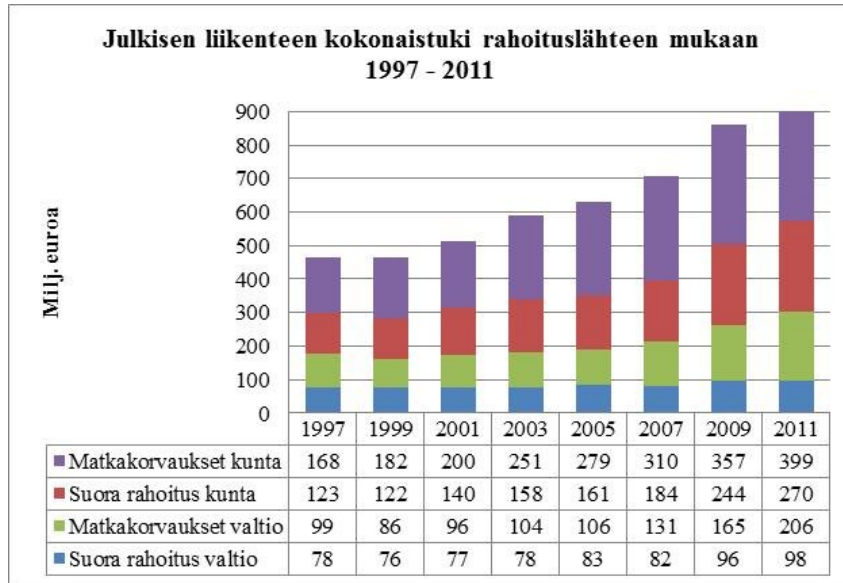
	Suora rahoi- tus			Mat- kakust. korva- ukset			Julki- nen rahoitus yht.		
	Valtio	Kun- nat	Yht.	Valtio	Kun- nat	Yht.	Valtio	Kun- nat	Yht.
Joukkoliikenne	93,3	270,2	363,5	43,2	87,4	130,6	136,4	357,6	494
Tilausliikenne	7,3	0	7,3	162,7	309	471,7	170,1	309	479,1
Julkinen liikenne yht.	100,6	270,2	370,8	205,9	396,4	602,3	306,5	666,6	973,1

*Taulukko 2.* Julkisten varojen lähteet 2011 (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2011)

Julkisen liikenteen julkisen rahoituksen määrä on kasvanut 2000-luvulla kaikilla liikennemuodoilla. Kuntien rahoitus on kasvanut selvästi valtion rahoitusta enemmän. Pääosa rahoituksen lisääntymisestä johtuu julkisen liikenteen palvelujen tuottamisen kustannusten noususta. Matkakustannusten korvausten lisääntymiseen vaikuttavat kuitenkin monet muutkin syyt, kuten joukkoliikenteen palvelujen heikkeneminen maaseudulla ja siitä johtuva erilliskuljetusten määrän kasvu, koulumatkojen pidentyminen koulujen lakkauttamisen myötä, sairaanhoitoon tehtävien matkojen sekä sosiaalihuollon piiriin kuuluvien matkojen lisääntyminen ikääntyneiden määrän kasvun ja palveluverkon harventumisen takia.



*Kuva 1.* Julkisen liikenteen kokonaistuki liikennemuodoittain vuosina 1997–2011  
(Julkisen liikenteen suoritetilastot 1997–2011).



Kuva 2. Julkisen liikenteen kokonaistuki liikennemuodoittain vuosina 1997–2011  
(Julkisen liikenteen suoritetilastot 1997–2011).

### 2.3 Valtion rooli ja rahoitus

Valtion roolina on liikenteen infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito (vrt. maantielaki, ratalaki ja merenkulun vastaavat säännökset). Tätä infrastruktuuria käyttää myös joukkoliikenne. Yritykset hoitavat joukkoliikennettä kaupallisesti silloin, kun siihen on kaupallisia edellytyksiä. Valtio ja kunnat tukevat joukkoliikennettä, jolle tietyllä alueella määriteltä palvelutasoa voidaan saavuttaa ilman tukea. Nykyisen lainsäädännön mukaisesti valtiolla ei ole velvollisuutta järjestää julkisia liikennepalveluja muutoin kuin lainsäädännössä erikseen määritellyille erityisryhmille.

Valtion roolina on turvata alueellinen ja kaukoliikenteen palvelutaso, kun taas kunnat vastaavat kunnan sisäisten joukkoliikennedyhteysien turvaamisesta. Valtion roolina on lisäksi sovittaa yhteen eri henkilöliikennemuotojen palveluita ja matkakettuja.

Valtion suora rahoitus joukkoliikenteelle on vuoden 2013 talousarvion mukaan noin 111 miljoonaa euroa. Luku sisältää joukkoliikenteen kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeille osoitetun määrärahan sekä merenkurkun liikenteen ja saariston yhteysalusliikenteen rahoituksen.

<b>JOUKKOLIIKENTEEN VALTION RAHOITUS</b>	<b>Talousarvio 2013 milj. euroa</b>
Junien kaukoliikenteen osto	33,6
Junien lähiliikenteen palvelujen osto	9,7
Lentoliikenteen palvelujen osto	1,4
Alueellisen liikenteen palvelujen osto ja paikallisen liikenteen valtionavustus	31,593
Kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeet	2,145
Merenkurkun liikenne	0,25
Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki	10,0
Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki	10,25
Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot ja kehittäminen	12,724
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>111,262</b>

Taulukko 3. Joukkoliikenteen valtion rahoitus vuonna 2013 talousarvion mukaan



Rahoituksen kohde	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Junien kaukoliikenteen osto	38,4	39,7	40,8	30,7	32,6	32,6	32,6	34,9	33,9	33,6
Junien lähiliikenteen palvelujen osto				10,9	10,9	10,9	10,9	10,2	9,7	9,7
Alueellisen liikenteen osto, valtionavustus/hintavelvoitteet	26,8	27,4	26,3	25,8	27,4	28,4	40,6	40,8	40,9	31,6
Kaupunki- ja seutulippu- alennusten valtionavustus	10,8	10,2	11,0	11,1	13,7	12,7				
Kehittäminen, suunnittelu ja tutkimus	5,9	2,5	6,0	2,9	3,3	3,3	2,0	1,0	2,9	2,8
Matkojen yhdistely		0,5	0,3	0,5	0,5	0,1				
Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki						5,0	7,7	10,0	10,3	10,3
Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki										10,0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>81,9</b>	<b>80,3</b>	<b>84,4</b>	<b>81,9</b>	<b>88,4</b>	<b>93,0</b>	<b>93,8</b>	<b>96,9</b>	<b>97,7</b>	<b>98,0</b>

*Taulukko 4. Valtion suora rahoitus linja-auto- ja junaliikenteeseen 2003–2013 (Valtion talousarviot 2003–2013)*

Maaseudulla ELY-keskukset ostavat asiakastuloperusteista liikennettä täydentävää taajamien runkoliikennettä ja kunnat muuta liikennettä. Lisäksi ELY-keskukset yhdessä kuntien kanssa tukevat seutulippujen hinnanalentamista.

Alueellista ja paikallista julkista liikennettä rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön ja kuntien määrärahoista. Liikennevirasto päättää valtion talousarviossa osoitetun joukkoliikenteen määrärahan kiintiöimisestä toimivaltaisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille vuoden 2013 alusta. Ostot kohdistuvat ensinnäkin maaseudun peruspalveluluonteiseen linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaan julkiseen liikenteeseen. Valtionavustusta ja kuntien rahoitusta kohdistetaan kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja maaseudun peruspalveluliikenteen ostoihin, kaupunkilippujen hintavelvoitteiden korvauksiin sekä palveluliikenteen ostoihin ja seutu- ja työmatkalippuihin. Valtion rahoitusosuus on enintään yhtä suuri kuin kunnan.

Noin 60 % valtion tuesta alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen on runkoliikenteen ostoja, jotka valtio maksaa kokonaan. Valtio tukee liikenteen ostoja 50 % osuudella niillä alueilla, joissa liikenteen ostoista vastasi aiemmin toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Nämä ostot ovat kuntaliitosten ja viranomaisten toimivaltamuutosten seurauksena siirtyneet kunnallisten ja seudullisten kuntaviranomaisten vastattaviksi. Valtion avustukset kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin ovat kokonaistuesta 28 % ja avustukset paikallisliikenteen ja palveluliikenteen ostoihin 12 %. Muuta kuin paikallisliikenteeseen integroitua palveluliikennettä rahoitettiin palveluliikennekokeiluina vuoteen 2010 asti kehittämisen, tutkimuksen ja suunnittelun määrärahoista.

Rahoituksen kohde	2003	2005	2007	2009	2011
Kaupunkiliput	4,6	4,9	4,8	5,7	5,7
Seutuliput	4,2	5,0	5,2	6,6	5,9
Työmatkaliput	0,9	1,1	0,9	0,9	0,7
Paikallisliikenne	3,8	4,7	4,9	4,1	3,8
Palveluliikenne		2,3	2,3	2,5	2,1
Runkoliikenteen ostot	22,0	21,9	21,2	24,1	23,4
<b>Yhteensä</b>	<b>35,5</b>	<b>39,9</b>	<b>39,3</b>	<b>43,9</b>	<b>41,6</b>

*Taulukko 5. Valtionavustukset suora rahoitus alueelliselle linja-autoliikenteelle 2003–2011 (Julkisen liikenteen suoritetilastot 2003–2011)*

Valtio avustaa suurten kaupunkiseutujen eli Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen joukkoliikennettä noin 10 miljoonalla eurolla edellyttäen, että rahoitus nostaa seutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisää joukkoliikenteen käyttöä ja markkinaosuutta sekä parantaa sen kilpailukykyä. Vuodesta 2013 alkaen valtio avustaa myös keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä noin 10 miljoonalla eurolla edellyttäen, että ne ovat laatineet aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämisohjelman toteuttamisesta. Kehittämisohjelman tavoitteena on oltava houkutteleva joukkoliikenteen palvelutaso ja kaupunkien on itse osallistuttava kustannuksiin vähintään 50 prosentilla hyväksyttävistä kustannuksista.

Junien kaukoliikenteen ostoilla vastataan tarpeelliseksi arvioituihin alueellisiin ja valtakunnallisiin matkustustarpeisiin, kun palveluja ei pystytä järjestämään markkinaehtoisesti. Rautatieliikennettä ostavat liikenne- ja viestintäministeriö ja HSL. Ministeriö ostaa sekä pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikennettä että valtakunnan tason kaukoliikennettä. Valtio on antanut VR:lle yksinoikeuden liikenteeseen, jotta voitaisiin taata maan kattavat junapalvelut.

Kemijärven yöjunaliikenteen ostolla tuetaan matkailua. Helsingin seudun lähiliikenteessä valtio ostaa liikenteen Helsinki–Karjaa- ja Helsinki–Lahti-välisiltä rata-osuuksilta. Lähiliikenteen ostolla mahdollistetaan korkeampi palvelutaso kuin mihin suorat lipputulot antavat mahdollisuuden. Nämä junaliikenteen ostot rahoitetaan kokonaisuudessaan liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista. Helsingin seudun liikenne HSL ostaa seudun sisäisen junaliikenteen.

Kansallista lentoliikennettä ostetaan noin miljoonalla eurolla vuodessa ja Merenkurkun lauttaliikennettä 250 000 eurolla vuosittain.

Valtion rahoista maksetut matkakustannusten korvaukset tulevat maksuun pääosin Kansaneläkelaitoksen (Kela) kautta. Kela maksaa vuositasolla lähes 275 miljoonaa euroa sairausvakuutuslain mukaisia matkakustannusten korvauksia. Tästä summasta 160 miljoonaa euroa kohdistuu julkiseen liikenteeseen (taksi, linja-auto, juna). Sairausvakuutuslaki ohjaa vakuutettuja käyttämään mm. sairaalamatkoillaan joukkoliikennettä sekä hyödyntämään matkojen yhdistelyä ja ketjutusta silloin, kun tällaista palvelua on alueellisesti järjestetty. Matkakorvauksista kuitenkin vain sadasosa eli 2,7 miljoonaa euroa maksetaan linja-autolla tai junalla avoimessa joukkoliikenteessä tehtyihin matkoihin. Kelan matkakorvauksia maksettiin vuoden 2011 tietojen mukaan lisäksi oman auton käytöstä 16 miljoonaa euroa sekä ambulanssi- ja helikopterikuljetuksista 71,5 miljoonaa euroa. (Kelan tilastopalvelu Kelasto 2012.)

Kela maksoi keskiasteen koulumatkatukea yhteensä noin 42 miljoonaa euroa vuonna 2011. Suurin osa, noin 30 miljoonaa euroa, maksettiin linja-autoliikenteelle. Junaliikenteen osuus oli alle 1 miljoonaa euroa (Kelan tilastopalvelu Kelasto 2012.)

## 2.4 Kuntien rooli ja rahoitus

Kuntien roolina on katuverkon rakentaminen ja ylläpitäminen (maankäyttö- ja rakennuslaki). Kuntien ja kaupunkien rooli julkisen liikenteen järjestämisessä ja tukemisessa on kaksitahoinen. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta kaikille avoimen joukkoliikenteen palvelujen järjestämiseen ja palvelujen saataavuus vaihtelee kunnittain. Toisaalta lakisääteisiä velvoitteita muodostuu vammais- ja sosiaalihuollon puolelta ja koululaiskuljetusten järjestämisestä. Monet kunnat ovat kuitenkin osallistuneet avoimen joukkoliikenteen tukemiseen muun muassa järjestääkseen muillekin autottomille kuntalaisille välttämättömimmät työmatka-, opiskelu- ja asiointikuljetukset. Mitä suuremmista kunnista ja kau-

pungeista on kysymys, sitä merkittävämpään rooliin nousee myös yleinen liikennepoliittinen ja ilmastopoliittinen näkemys, että yksityisautoilua tulee korvata joukkoliikenteellä.

Monet kunnat ovat huolehtineet osaltaan kunnan sisäisestä julkisesta liikenteestä täydentäen muita joukkoliikennepalveluja. Lakisääteinen velvoite on kuitenkin järjestää vain opetus- ja sosiaalitoimen kuljetukset. Näistä aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa. Peruspalveluiden valtionosuusprosentti vuonna 2013 on 30,96. Kaikille avoimen joukkoliikenteen järjestämiseen kunnalla ei ole velvoitetta, eikä sen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia oteta huomioon valtionosuudessa. Kunnan sisäisten ostoliikenteiden tuet kunnat ovat rahoittaneet pääosin yksin. ELY-keskukset voivat kuitenkin myöntää valtionavustusta enimmillään 50 % palveluliikenteen ja kutsujoukkoliikenteen järjestämiseen niitä käynnistettäessä.

Kuntien suora rahoitus avoimelle joukkoliikenteelle oli vuonna 2011 noin 270 miljoonaa euroa. Rahoituksesta suurin osa eli 155 miljoonaa euroa (HSL:n vuosikertomus 2011) on Helsingin seudun liikenteen nettokuluja sisältäen kaiken joukkoliikenteen. Tampereen kaupungin nettokulut joukkoliikenteen järjestämisestä olivat 10,8 miljoonaa euroa (Tampereen kaupungin tilinpäätös 2011) ja Turussa 14,3 miljoonaa euroa (Turun kaupungin tilinpäätös 2011). Suurten kaupunkien joukkoliikenteen tukea saa myös Oulu, jossa kaupungin nettokulut joukkoliikenteestä olivat 4,6 miljoonaa euroa (Oulun kaupungin tilinpäätös 2011). Suurten kaupunkien ulkopuolella kuntien suora rahoitus avoimeen joukkoliikenteeseen oli yhteensä 85 miljoonaa euroa vuonna 2011.

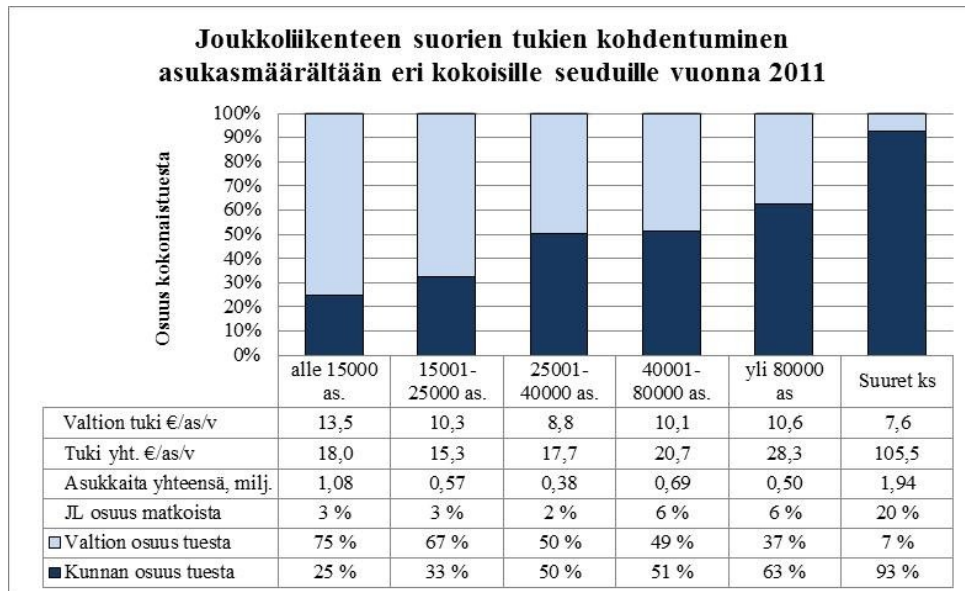
Koulukuljetukset muodostavat suurimman kuntien kustannettavan maksuerän matkakustannusten korvauksista. Koulukuljetusten kustannuksiin sisältyvät sekä koululaisten matkaliput normaaleille reittilinjoille että kunnan ostamat erilliset koululaiskuljetukset linja-autoilla ja takseilla. Pääosin koululaisille tarkoitettut linja-auto- ja taksiliikenteet voivat olla myös kaikille avoimia liikennepalveluja. Vuonna 2011 kuntien kustannukset koululaislippuihin ja erilliskuljetuksiin olivat 160 milj. euroa (Opetushallitus).

Muita lakisääteisiä kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvia kuljetuksia ovat vammais- ja palvelulain mukaiset kuljetukset, joihin kuljetuspalvelun käyttäjällä on subjektiivinen oikeus ja joissa asiointialueena on oma kunta ja lähikunnat. Vammais- ja palvelulain mukaisiin kuljetuksiin kunnat käyttivät vuonna 2011 noin 112 milj. euroa (tieto perustuu 299 kunnan tietoihin, lähde: liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 1.2.2013). Harkinnanvaraisten sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetusten järjestämisessä eri kunnissa on erilaisia käytäntöjä samoin kuin omavastuut vaihtelevat kunnittain. Kunnat panostivat sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin vuonna 2011 noin 14 milj. euroa (tieto perustuu 193 kunnan tietoihin, lähde: liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 1.2.2013). Kehitysvammalain mukaiset kuljetukset koskevat pääasiassa kehitysvammaisten työ- ja koulumatkoja, joihin panostettiin vuonna 2011 runsaat 14 milj. euroa (tieto perustuu 237 kunnan tietoihin, lähde: liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 1.2.2013).

## 2.5 Valtion ja kuntien rahoitusosuudet

Valtion osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on suurin alle 15 000 asukkaan kunnissa, noin 75 %. Tätä selittää se, että avoimen joukkoliikenteen liikennetarjontaa on vähän ja se muodostuu suurelta osin valtion kokonaan maksamista runkoliikenteen ostoista. Pienet kunnat käyttävät kuitenkin merkittävästi rahaa liikennepalveluiden järjestämiseen koulutoimen kuljetusbudjetista hankkimalla tilausajoja tai erilliskuljetuksia. Valtion rahoitusosuus avoimesta joukkoliikenteestä pienenee kuntakoon kasvaessa.

Suurilla kaupunkiseuduilla valtion tuen osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on keskimäärin noin 7 %. Tässä tarkastelussa kaupunkiseutujen rajausta on tehty toimivaltaisten viranomaisten mukaan. Ennen suurten kaupunkiseutujen erillistä määrärahaa lähinnä Tampere, Turku ja Oulu saivat valtion tukea lippujen hinnanalennuksiin, ja Oulu myös paikallis- sekä palveluliikenteen ostoihin. Suurten kaupunkiseutujen tuki kohdistuu seutujen koon perusteella pääosin Helsingin seudulle, jossa valtion tuen osuus jää kuitenkin alle 4 prosenttiin.



*Kuva 3. Valtion ja kuntien suoran joukkoliikennerahoituksen osuudet erikokoisilla seuduilla 2011. Luvuissa ei ole mukana valtion ostamaa junaliikennettä (Liikenneluparekisteri VALLU, tilanne 30.12.2012, suurten kaupunkien tilinpäätökset, Tilastokeskus, HLT 2010–2011 )*

Alle 40 000 asukkaan seuduilla joukkoliikenteen julkisella rahoituksella on pääosin peruspalvelutasoa turvaava rooli. Seudun koon kasvaessa siirtyy rahoituksen tavoitteen painotus joukkoliikenteen käytön lisäämisen suuntaan. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen 2010–2011 perusteella joukkoliikenteen kulkutapaosuus moottoriajoneuvolla tehdyistä matkoista on alle 40 000 asukkaan seuduilla 2–3 %, keskisuurilla kaupunkiseuduilla noin 6 % matkoista ja suurilla kaupunkiseuduilla keskimäärin 20 %. Suurten kaupunkiseutujen välillä on selviä eroja: Helsingin seudulla ja sen lievealueilla joukkoliikenteen kulkutapaosuus matkoista on 26 %, mutta Tampereen ja Turun seuduilla 13 % ja Oulun seudulla 6 %:n luokkaa.

Etenkin keskisuurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen järjestämistapojen muutos voi johtaa sekä kuntien rahoituksen kasvuun että joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvuun. Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvu edellyttää joukkoliikenteen palvelutason nostoa mikä puolestaan edellyttää julkista rahoitusta. Nykyisen kaltaisella mallilla, jossa tuetaan lippujen hinnanalennuksia ja ostetaan kannattamattomia täydentäviä vuoroja, näytetään päästävän parhaimmillaan noin 6 % kulkutapaosuuden tasolle. Rahoitustarve, palvelutaso ja kulkutapaosuus eivät olennaisesti muutu nykyisestä ellei tarjonnan määrää tai lippujen hintoja muuteta. Huomionarvoista on sekin, että suurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen rahoitus on asukasta kohden katsottuna moninkertainen pienempiin seutuihin verraten.

## 2.6 Muut tuet julkiselle liikenteelle

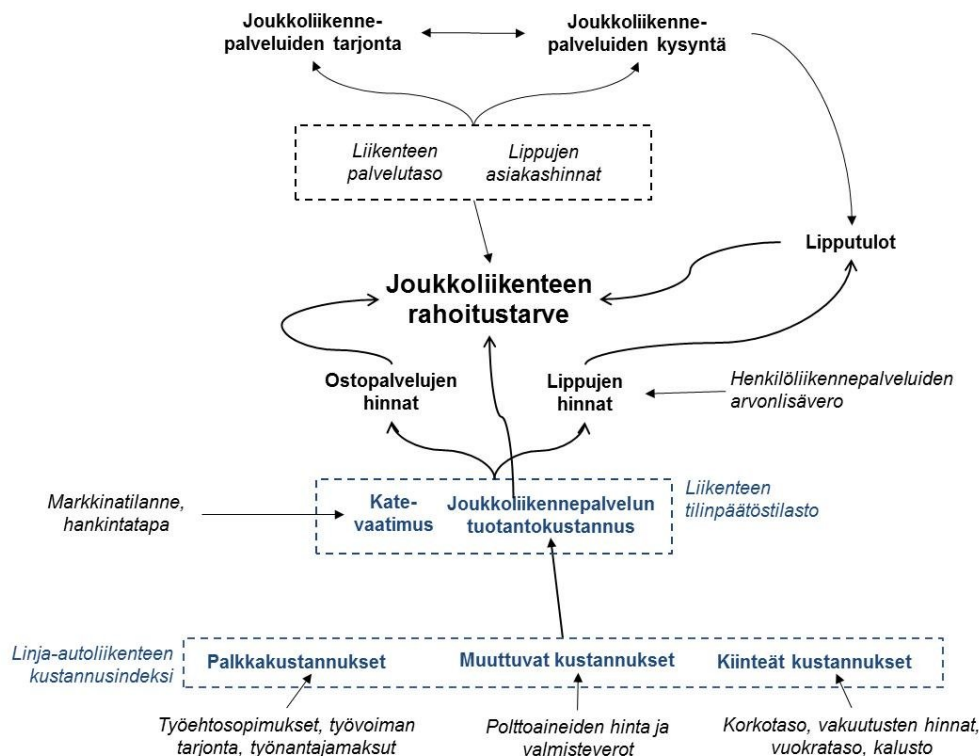
Kaikkiin kotimaanliikenteen henkilökuljetuspalveluihin sovelletaan yleisestä arvonlisäverokannasta (vuonna 2009 22 %, vuodesta 2013 alkaen 24 %) poikkeavaa alennettua arvonlisäverokantaa (vuonna 2009 8 %, vuodesta 2013 alkaen 10 %). Suomessa kansallisella päätöksellä matkalippuihin sovellettavan alennetun verokannan perusteluna on esitetty muun muassa julkisen liikenteen tukeminen. Arvonlisäveroon kohdistuvat henkilökuljetusten verotuet ovat noin 250 miljoonaa euroa vuodessa (VATT 2011: Verotuet Suomessa 2009–2012).

Työnantajan tarjoama työsuhdematkalippu on tuloverotuksen kautta joukkoliikenteelle osoitettu tuki. Samalla se tuo työnantajat joukkoliikenteen käytön rahoittajiksi. Työsuhdematkalipun saajia oli vuonna 2011 noin 71 000. Määrä oli noin 21 prosenttia suurempi kuin vuotta aikaisemmin. Työnantajien luontoisetuna antaman työsuhdematkalippuedun arvo oli yhteensä reilut 31 miljoonaa euroa (Verohallinto). Työsuhdematkalipun veroetuuksista aiheutuva verotulonmenetys (valtion ja kunnan ansiotulovero, kirkollisvero ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu) on suuruusluokaltaan 5–6 milj. euroa vuodessa. Alennetut seutu- ja kaupunkiliput tuottavat kunnille ja valtiolle positiivisen verovaikutuksen työmatkavähennysten pienenemisen vuoksi. (VTV 2011: Ilmastonmuutoksen hillintä, tarkastuskertomus 235).

Linja-autot ovat vapautettuja ajoneuvoverosta. Vapautuksen vaikutus on pieni. Linja-autojen käyttämä diesel on kevyemmin verotettua kuin bensiini. Muussa kuin kaupallisessa käytössä alempi verokanta kompensoidaan käyttövoimaverolla. Raideliikenteessä käytetty sähkö on verovapaata. Verotuen arvo on 13 miljoonaa euroa vuodessa (VATT 2011: Verotuet Suomessa 2009–2012).

## 2.7 Joukkoliikenteen rahoitustarvetta kasvattavat tekijät

Joukkoliikenteen rahoitustarpeeseen vaikuttavat keskeisesti hankittava palvelutaso (määrä, laatu) ja hinnanalennukset, joukkoliikennepalvelun tuottamisen kustannukset ja katevaatimus sekä lipputulot. Palvelutason ja hinnanalennusten oletettu hinta otetaan huomioon joukkoliikenteen järjestämistä suunniteltaessa. Joukkoliikennepalvelun tuottamisen kustannukset kuitenkin kasvavat jatkuvasti ja tuovat ”painetta” joukkoliikenteen rahoituksen kasvattamiselle.



Kuva 4. Periaatekuva linja-autoliikenteen rahoitustarpeen vaikuttavista tekijöistä.

Tilastokeskus seuraa linja-autoliikenteen kustannusten kehitystä linja-autoliikenteen kustannusindeksillä. Indeksien laskennassa seurataan palkkojen sekä muuttuvien ja kiinteiden kustannusten kehittymistä. Vuoden 2003 toukokuusta tähän hetkeen pienin linja-autoliikenteen vuotuinen kustannusmuutos on ollut 0,4 % (lokakuusta 2008 lokakuuhun 2009) ja suurin 11,4 % (toukokuusta 2007 toukokuuhun 2008).

	Sopimusliikenne	Kaupunki-liikenne	Vakio-vuoro-liikenne	Pikavuoro-liikenne	Tilausliikenne	Kokonaisindeksi
Palkkakustannukset	60,4	59,1	52,2	54,8	43,3	55,6
Muuttuvat kustannukset (joista erikseen dieselöljy)	21,8 (13,1)	21,5 (14,6)	27,2 (17,5)	26,8 (17,0)	28,8 (14,5)	24,3 (14,8)
Kiinteät kustannukset	17,8	19,8	20,6	18,4	27,9	20,1

Taulukko 6. Linja-autoliikenteen kustannusindeksi 2010=100 painorakenne (Tilastokeskus, linja-autoliikenteen kustannusindeksi, verkkojulkaisu)

Linja-autoliikenteen kustannukset ovat kasvaneet keskimäärin noin 5 % vuodessa. Tämä kustannusnousu johtaa katteen pienenemiseen ja/tai julkisen rahoituksen kasvuun. Valtion ja kuntien rahoituksen "nostopaine" on tämän seurauksena yli 15 miljoonaa euroa joka vuosi. Nykyisillä rahoitusosuuksilla tästä vajaa 3 miljoonaa euroa kohdistuu valtion joukkoliikennemäärärahoihin ja yli 12 miljoonaa euroa kunnille. Kustannusten nousua voidaan kompensoida nostamalla lipun hintaa, joka toisaalta taas vähentää lippujen myyntiä. Liikenteen karsiminen on toinen keino. Käytännössä on yleensä karsittu palvelutasoa.

	Suora rahoitustarve, milj. euroa/v					
	Jos valtion ja kuntien rahoitus kasvaa tasaisesti			Jos valtion rahoitus kasvaa hallituskauden vaihtuessa		
	2011	2015	2019	2011	2015	2019
Valtio	51	62	75	51	51	65
Kunta	255	310	377	255	321	387
<b>Yhteensä</b>	<b>306</b>	<b>372</b>	<b>452</b>	<b>306</b>	<b>372</b>	<b>452</b>

*Taulukko 7. Arvio linja-autoliikenteen kustannuskehityksen vaikutuksesta linja-autoliikenteen suoran rahoituksen tarpeeseen.*

Linja-autoliikenteen kustannuskehityksen rahoitustarvetta lisäävä vaikutus on ilmeinen. Tämän lisäksi linja-autoliikenteen rahoitustarvetta voivat tulevina vuosina lisätä dieselöljyn valmisteveron nosto sekä henkilöliikennepalveluiden arvonnäkövoiman nosto.

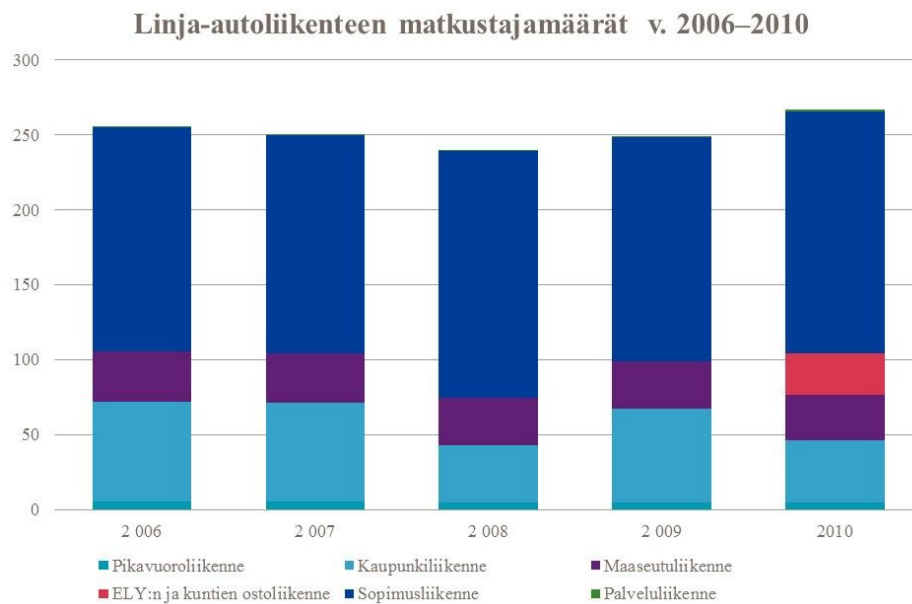
Dieselöljyn hinnan paino linja-autoliikenteen kokonaiskustannuksissa on liikennetyypistä riippuen 13,1–17,5 %. Dieselöljyn valmistevero on tällä hetkellä 46,95 snt/litra kun moottoribensiinin vero on 65,04 snt/litra. Dieselöljyn valmisteveroa on vähitellen tarkoitus korottaa bensiinin veron tasolle, mikä tarkoittaa noin 38,5 % korotusta veroon. Tällä hetkellä dieselöljyn hinta (alv 0 %) on noin 1,20 euroa/litra. Valmisteveron korotus nostaisi dieselöljyn hintaa 1,38 euroon/litra (alv 0 %) eli 15 %. Koska dieselöljyn hinnan painoarvo kustannusindeksissä on sekin noin 15 %, niin dieselöljyn valmisteveron noston kustannusvaikutus on noin 2,3 %, minkä seurauksen linja-autoliikenteen vuotuinen rahoitustarve kasvaisi noin 8 miljoonaa euroa.

Joukkoliikenteen lippujen hinnoissa perittävä arvonnäkövero on tällä hetkellä 10 %, kun normaali arvonnäköverokanta on 24 %. Jos henkilöliikennepalveluiden arvonnäkövero nostettaisiin yleisen arvonnäköverotuksen tasolle, tulisi lippujen hintoihin 12,7 % korotus. Jos lippujen hinnan haluttaisiin tässä tilanteessa säilyvän ennallaan, olisi lippujen hinnanalennuksiin käytettävä 12,7 % suurempi rahoitus kuin ennen veronkorotusta. Tämä tarkoittaisi 38 miljoonan euroa kasvua linja-autoliikenteen vuotuisen rahoitustarpeeseen. Jos lippujen hintojen annettaisiin nousta, niin lippujen kysyntä vähenisi. Keskimääräisellä jouston arvolla (-0,3) lipun hinnan nousu 12,7 % vähentää kysyntää noin 3,8 %. Tämä kysynnän vähennys on pois lipputuloista. Jos arvonnäköveron nousua ei kompensoitaisi suoraan lipputuella, olisi kysyntämuutoksen kautta tuleva rahoitustarpeen kasvu 3,8 % eli noin 12 miljoonaa euroa vuodessa.

### 3 JOUKKOLIIKENTEN UUSIEN JÄRJESTÄMISTAPOJEN ASETTAMAT VAATIMUKSET RAHOITUKSEN UUDISTAMISELLE

#### 3.1 Linja-autoliikenteen markkinoiden jakautuminen

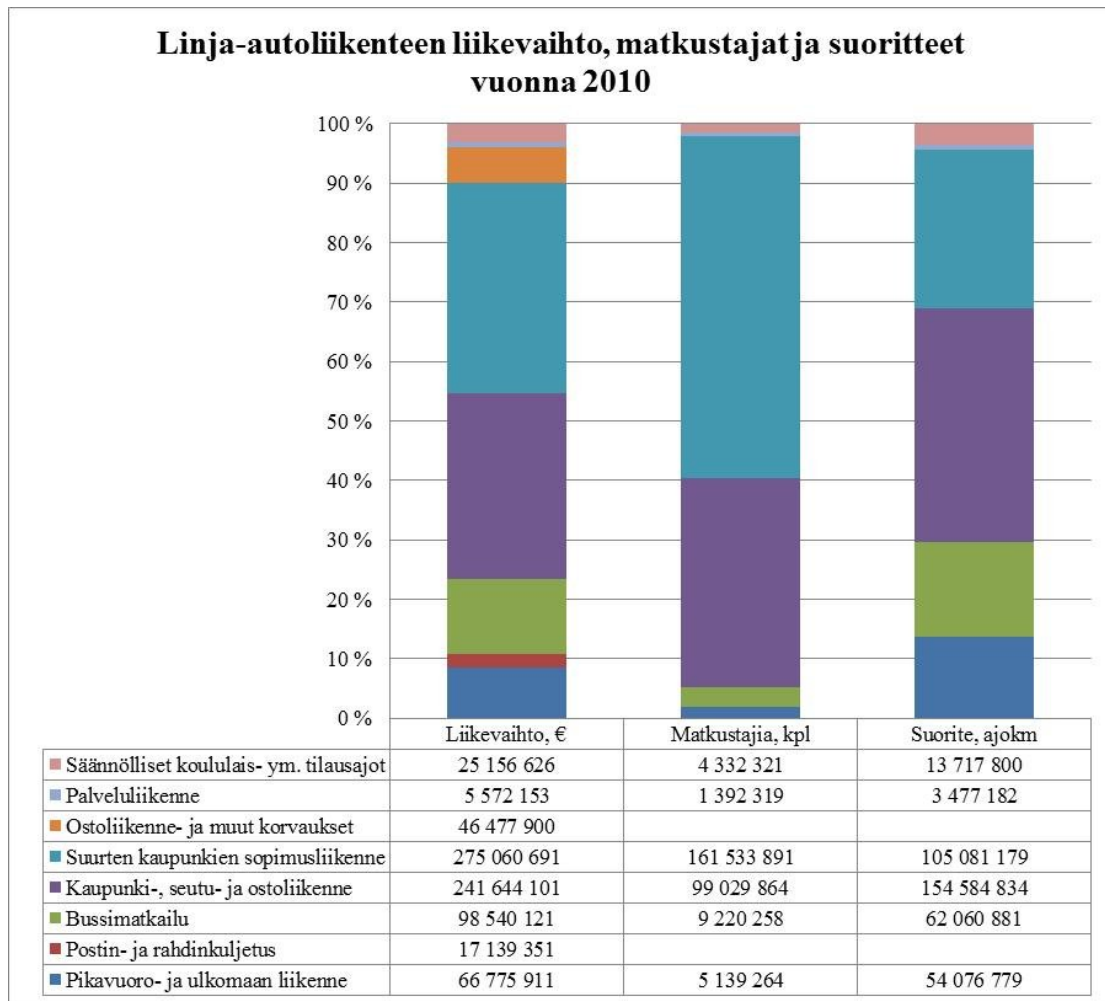
Joukkoliikenteen järjestämistapojen muutokset vaikuttavat toistaiseksi pelkästään linja-autoliikenteeseen. Tilastokeskuksen laatiman liikenteen tilinpäätöstilaston mukaisesti linja-autoilla kuljetettiin vuonna 2011 noin 280 miljoonaa matkustajaa. Matkustajamäärissä on tapahtunut viime vuosina pientä kasvua.



Kuva 5. Linja-autoliikenteen matkustajamäärät v. 2006–2010 (Tilastokeskus, Linja-autoliikenteen tilinpäätöstilastot 2006–2010).

Linja-autoyrittysten liikevaihto vuonna 2010 oli kokonaisuudessaan noin 927 miljoonaa euroa. Valtaosa liikevaihdosta tulee kaupunki- ja seutuliikenteestä, johon järjestämistapamuutokset eniten vaikuttavat. Julkisen rahoituksen osuus on yli 40 % linja-autoyrittysten kokonaisliikevaihdosta. Kotimaan liikennöinnin liikevaihdosta matkustajatuloista julkisen rahoituksen osuus on kaikkiaan lähes 60 %.

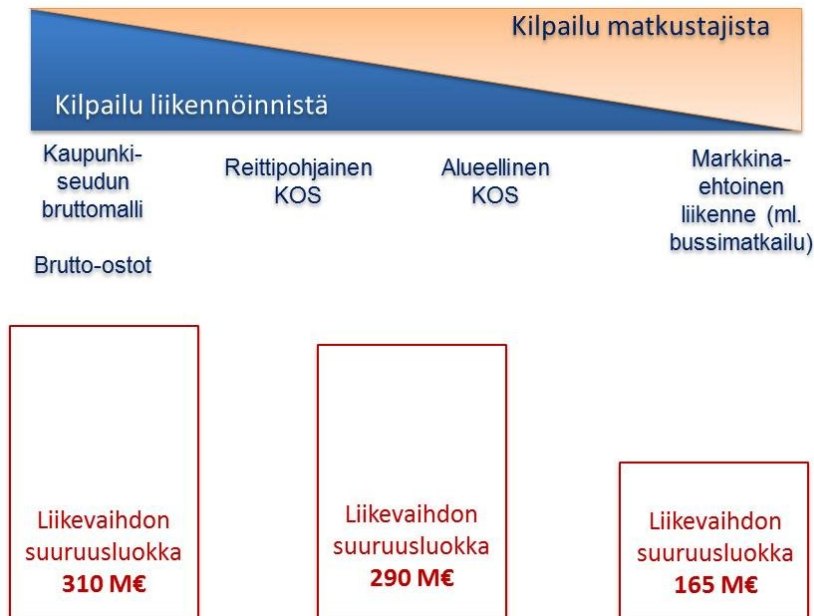




Kuva 6. Linja-autoliikenteen liikevaihto, matkustajat ja suoritteet liikennetyypeittäin vuonna 2010 (Tilastokeskus, Linja-autoliikenteen tilinpäätöstilasto 2010).

Kilpailun luonnetta linja-autoliikenteen markkinoilla voi luonnehtia sen mukaan, kilpailevatko yritykset liikennöinnistä vai matkustajista. Bruttomallilla järjestetysä liikenteessä kilpailu käydään puhtaasti liikennöinnistä. Yrityksen riskit rajoittuvat liikennepalvelun tuottamiseen ja viranomaisen kantaa kokonaisuudessaan kysyntäriskin. Markkinaehtoisessa liikenteessä puolestaan kilpaillaan matkustajista, ja markkinoille tulo on mahdollisimman vapaata. Tällöin yritys kantaa sekä liikennepalvelun tuottamisen että liikenteen kysynnän riskit. Palvelusopimusasetuksen mukaiset käyttöoikeussopimukset yhdistävät kilpailun liikennöinnistä ja matkustajista. Samalla kysyntäriskiä siirtyy sopimuksesta riippuen enemmän tai vähemmän yrityksen kannettavaksi.

Linja-autoliikenteen nykyisen liikevaihdon perusteella voidaan arvioida, että tulevaisuudessa markkinaehtoisesta liikenteen markkinoiden koko on suuruusluokaltaan noin 165 miljoonaa euroa olettaen, että pääasiassa vain kaupunkien välinen pitkämatkainen linja-autoliikenne järjestetään markkinaehtoisena liikenteenä. Suurten kaupunkien sopimusliikenne ja muu bruttomallilla hankittava liikenne muodostavat noin 310 miljoonan euron markkinat. Kokonaan uudet järjestämistavat eli reittipohjainen käyttöoikeussopimus tai alueellinen käyttöoikeussopimus kattavat markkinoista noin 290 miljoonan euron osuuden.



Kuva 7. Arvio linja-autoliikenteen tulevien järjestämistapojen markkinoiden koosta vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella.

### 3.2 Joukkoliikenteen rahoitus ja palvelutaso

#### 3.2.1 Joukkoliikenteen palvelutaso

Joukkoliikenteen palvelutaso määritellään luokittelemalla joukkoliikennepalvelun laatu kuuteen luokkaan ([http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lo\\_2011-15\\_alueellisen\\_joukkoliikenteen\\_web.pdf](http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lo_2011-15_alueellisen_joukkoliikenteen_web.pdf)). Alimpana tasona on lakisääteisten kuljetusten hoitaminen ja korkeimmalla tasolla henkilöauton kanssa kilpailukykyinen joukkoliikennepalvelu. Palvelutason tavoitteet kasvavat liikennepalvelujen peruspalvelujen turvaamisesta joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvattamiseen:

1. Kilpailutasolla joukkoliikenne on todellinen vaihtoehto henkilöauton käytölle. Tavoitteena on lisätä joukkoliikenteen kulkutapaosuutta merkittävästi.
2. Houkuttelevalla tasolla joukkoliikenne on käyttökelpoinen vaihtoehto henkilöauton käytölle. Tavoitteena on saada uusia matkustajia joukkoliikenteeseen.
3. Keskitasolla joukkoliikenne tarjoaa liikkumisvaihtoehdon päivittäisiin kohteisiin. Tavoitteena on tarjota jokapäiväisiä säännöllisiä liikkumismahdollisuuksia.
4. Peruspalvelutasoinen joukkoliikenne tarjoaa vaihtoehtoisia yhteyksiä töihin, kouluun ja asiointiin. Tavoitteena on turvata arjen liikkumistarpeet ja tarjota mahdollisuus käyttää joukkoliikennettä.
5. Minimitasolla joukkoliikenteen avulla hoidetaan perusyhteydet, joiden avulla on mahdollista päästä aamulla kouluun ja töihin, illalla kotiin sekä asioida kahdesti viikossa. Tavoitteena on turvata perus- ja asiointiyhteydet avoimen joukkoliikenteen avulla.
6. Lakisääteisellä tasolla hoidetaan vain lakisääteiset kuljetukset. Nämä kuljetukset hoidetaan mahdollisuuksien mukaan avoimella joukkoliikenteellä.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvisti joulukuussa 2011 joukkoliikenteen valtakunnallisen palvelutason vuosille 2012–2015.

([http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1551281&name=DLFE-](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1551281&name=DLFE-)

13426.pdf&title=Päätös Joukkoliikenteen valtakunnallisen palvelutason määrittely).

Työssä tarkasteltiin suurten kaupunkiseutujen ja maakuntien sekä pääkaupunkiseudun välisiä yhteyksiä, naapurimaakuntakeskusten välisiä yhteyksiä sekä alueellisia elinkeinoelämälle välttämättömiä alle kolmen tunnin yhteyksiä pääkaupunkiseudulle ja kansainväliseen liikenteeseen. Lisäksi tarkasteltiin paljon liikennekysyntää tuottavien tai synnyttävien alueiden kuten matkailukeskusten yhteystarpeita. Peruspalvelutaso toteutuu nykyisin pääosin markkinaehtoisesti. Suurimmat haasteet ovat pitkät matka-ajat, maakuntakeskusten väliset yhteydet sekä pienempien aluekeskusten yhteydet. Erityispalvelutason sisältö määräytyy alueellisten tarpeiden pohjalta.

Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset määrittivät joukkoliikennelain 4 §:n mukaisen toimialueensa palvelutason vuoden 2011 aikana.

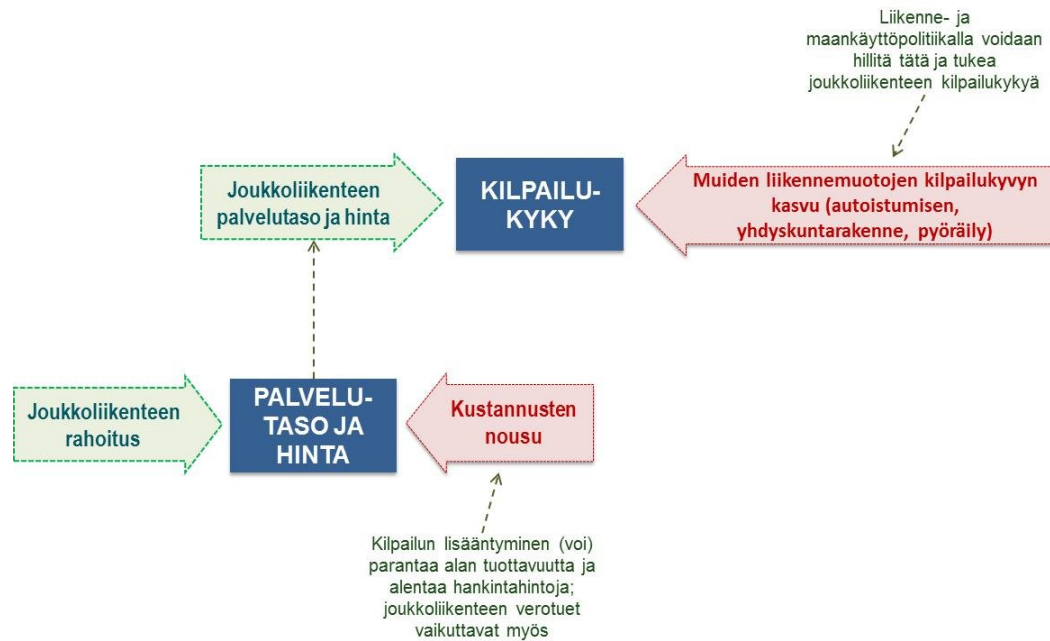
(<http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne/palvelutasomaarittelyt>).

### *3.2.2 Joukkoliikennerahoituksen vaikuttavuus palvelutasoon ja kilpailukykyyn*

Valtion joukkoliikennerahoituksen tavoitteet on tällä hetkellä jaettu kahteen palvelutasoluokkaan, jotka ovat joukkoliikenteen peruspalvelutaso ja kilpailukykyinen joukkoliikenne. Peruspalvelutason tavoitteena on turvata jokapäiväiset liikumistarpeet ja liikkumisen tasa-arvo. Peruspalvelutason rahoituksena pidetään kaukojunaliikenteen ostoja (33,6 M€ vuoden 2013 TAE) sekä alueellisia ostoja ja hintavelvoitteita (31,6 M€ vuoden 2013 TAE). Liikenne- ja viestintäministeriö on vahvistanut kaukoliikenteen palvelutason. Nykyiset kaukojunaliikenteen ostot kohdistuvat kuitenkin pääosin muuhun kuin tätä vahvistettua peruspalvelutasoa toteuttavaan liikenteeseen. Alueellisessa rahoituksessa ELY-keskuksen runkoliikenteen ostot kohdistuvat tyypillisesti peruspalvelutasoa toteuttavaan liikenteeseen.

Kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoitukseksi lasketaan suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki (10,25 M€ vuoden 2013 TAE), keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki (10 M€ vuoden 2013 TAE) ja lähijunaliikenteen ostot (9,7 M€ vuoden 2013 TAE). Henkilöauton kanssa kilpailukykyisen joukkoliikenteen osuus keskisuurilla kaupunkiseuduilla on pieni ja pääosa rahoituksesta kohdistuu joukkoliikenteeseen, jossa tavoitteena on ylläpitää nykyistä palvelutasoa ja/tai kysyntää. Nykyistä rahoituksen luokittelua voidaan pitää tarpeettoman karkeana, koska se ei anna kuvaa rahoituksen todellisesta vaikuttavuudesta palvelutasoon.

Joukkoliikennerahoituksella voidaan vaikuttaa suoraan tarjottavan joukkoliikennepalvelun palvelutasoon (yhteyksien määrään) hankkimalla palvelutasotavoitteita toteuttavia liikennepalveluja. Toisaalta rahoitusta voidaan kohdistaa lipunhinnan alentamiseen. Tarjottava palvelutaso ja asiakashinta yhdessä määrittävät, kuinka kilpailukykyinen joukkoliikenne on henkilöautoon verrattuna. Liikennöinnin kustannustason nousu joukkoliikenteessä ja kilpailevien liikennemuotojen, lähinnä henkilöautoliikenteen kilpailukykyyn samanaikainen paraneminen heikentävät joukkoliikennerahoituksen vaikuttavuutta. Pelkästään joukkoliikenteen palvelutason säilyttäminen edellyttää joukkoliikenteen rahoituksen jatkuvaa kasvua vähintään 5 % vuodessa, jotta kustannusten nousua ei kompensoida lippujen hinnan nostolla tai palvelutason karsimisella (ks. luku 2.7 edellä). Joukkoliikenteen kilpailukykyyn säilyttäminen nykytasolla edellyttää joukkoliikenteen palvelutason jatkuvaa kehittämistä. Rahoitustarve luonnollisesti kasvaa vielä enemmän, jos rahoituksella halutaan nostaa joukkoliikenteen palvelutasoa niin korkealle tai alentaa lipunhintoja nykytasosta niin alas, että joukkoliikenteen kilpailukyky suhteessa henkilöautoon parane.



Kuva 8. Periaatekuva joukkoliikenteen rahoituksen ja joukkoliikenteen kilpailukyvyn kytkennöistä.

### 3.2.3 Joukkoliikenteen rahoituksen jakautuminen joukkoliikenteen kehittämistavoitteiden mukaan

Seuraavassa tarkastellaan joukkoliikennerahoituksen kohdentumista, jos rahoitus jaetaan toimivalta-alueen joukkoliikennettä koskevien pääasiallisten kehittämistavoitteiden mukaisesti kolmeen luokkaan:

1. Joukkoliikenteen kysynnän lisääminen
2. Joukkoliikenteen kysynnän ylläpitäminen
3. Julkisen liikenteen peruspalvelujen turvaaminen

Rahoitusta koskevissa tarkasteluissa seudullisia kunnallisia joukkoliikenneviranomaisia tarkasteltiin kokonaisuutena ja alueet ryhmiteltiin seuraavasti:

1. *Tavoite: Kysynnän lisääminen* (37 kuntaa): Suurten seudullisten kunnallisten viranomaisten kunnat eli HSL:n, Turun, Tampereen ja Oulun joukkoliikenneviranomaisten toimivalta-alueiden kunnat (28 kuntaa) sekä kunnat<sup>1</sup>, joista tehdään edellä mainituille kaupunkiseuduille runsaasti seutulippumatkoja (9 kuntaa).
2. *Tavoite: Kysynnän ylläpitäminen* (43 kuntaa): Muiden seudullisten kunnallisten viranomaisten toimivalta-alueiden kunnat (27 kuntaa) sekä kunnalliset joukkoliikenneviranomaiset (16 kuntaa)
3. *Tavoite: Peruspalvelutaso* (240 kuntaa): ELYjen toimivalta-alueella olevat kunnat.

<sup>1</sup> Parainen, Valkeakoski, Nurmijärvi, Paimio, Masku, Raasepori, Tuusula ja Mynämäki

	Tavoite			Yhteensä
	1. Kysynnän lisääminen	2. Kysynnän ylläpitäminen	3. Julkisen liikenteen peruspalvelut	
<b>Joukkoliikenteen valtionavustukset</b>				
Paikallisliikenne, palveluliikenne, seutu-, kaupunki- ja työmatkaliput	4	12	1	18
Suurten kaupunkiseutujen tuki	10			10
<b>Yhteensä, M€</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>28</b>
Kaukojunaliikenteen ostot			33	33
Lähijunaliikenteen ostot	9			9
Runkoliikenteen ostot			23	23
<b>Valtion rahoitus, M€</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>58</b>	<b>93</b>
<b>Kunnan suora rahoitus avoimeen joukkoliikenteeseen</b>				
Seutu-, kaupunki- ja työmatkaliput	7	15	2	24
Ostot, alijäämien korvaukset (ml. raideliikenne)	189	15	41	245
<b>Kunnat yhteensä, M€</b>	<b>197</b>	<b>30</b>	<b>43</b>	<b>269</b>
<b>Kaikki yhteensä, M€</b>	<b>220</b>	<b>42</b>	<b>100</b>	<b>362</b>
<b>Valtion rahoituksen osuus</b>	<b>11 %</b>	<b>29 %</b>	<b>57 %</b>	<b>26 %</b>

*Taulukko 8. Joukkoliikenteen valtionavustukset ja kuntien avoimen joukkoliikenteen suora rahoitus vuonna 2011 kehittämistavoitteiden mukaan kohdennettuna, miljoona euroa (Liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 31.12.2012, Julkisen liikenteen suoritetilasto 2011)).*

Tarkastelusta huomataan, että kysyntää ylläpitävällä tasolla rahoituksen valtionavustusten osuus on pienin ja peruspalvelutasoa tavoittelevilla alueilla suurin. Toisaalta valtionrahoitusta kohdistuu kaukojunaliikenteen runkoliikenteen ostojen vuoksi suhteellisesti eniten peruspalvelutasoon tyytyville alueille.

Joukkoliikenteen suoran rahoituksen lisäksi matkakustannusten korvausten merkitys avoimessa joukkoliikenteessä on huomattava. Valtakunnallisesti suurimmat linja-autoliikenteeseen kohdistuvat matkakustannusten korvaukset ovat kuntien maksamat koululaisliput, 53 miljoonaa euroa vuonna 2011, ja Kelan maksamat koulumatkatuet (opiskelijaseutuliput), 30 miljoonaa euroa vuonna 2011.

Joukkoliikenteen kehittämisen tulisi tapahtua riittävän suurina kokonaisuuksina yhteistyössä eri kuntien kesken sekä kuntien ja valtion välillä. Joukkoliikenteen kehittämistavoitteet luokissa 1 ja 2 tulisikin määrittää ja tavoitteiden toteutumista tarkastella joukkoliikenneviranomaisen toimivalta-alueittain. Näin kannustettaisiin kaupunkiseudun kuntia yhteistyöhön ja varmistettaisiin liikenteen kehittäminen alueellisina kokonaisuuksina.

Rahoituksen painopisteitä tulisi muuttaa niin, että valtion rahoituksen kannustin kasvaisi tavoitteiden kasvaessa. Myös luokkien sisällä tulisi valtion rahoituksen motivoida seutuja joukkoliikenteen kehittämistoimien pitkäjänteiseen toteuttamiseen. Peruspalvelutasoon tähtäävässä kehittämisessä on tärkeää harkita liikennepalvelujen ostotarpeita kuntalaisten näkökulmasta.

Kilpailukykyisessä (kysyntää lisäävässä) joukkoliikenteessä tavoitteena olisi tukea suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomais-ten alueella joukkoliikenteen kokonaisvaltaista joukkoliikenteen kilpailukykyä parantamista. Valtion rahoitusta kohdennettaisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ja MAL-aiosopimuksissa osoitettuihin, kuntien yhdessä sopimiin joukkoliikenteen pitkäjänteiseen kehittämiseen tähtääviin edistämistoimiin, joiden tavoitteena on lisätä joukkoliikenteen käyttöä kaupunkiseudun sisäisessä liikenteessä ja lähiliikenteessä.

Rahoituksen vaikuttavuutta kilpailukykyisessä joukkoliikenteessä tulisi mitata seuraamalla matkustajamääriä kokonaisuutena, kausilippujen myyntimääriä, julkisella rahoituksella saatavien matkojen määrää sekä joukkoliikenteen matkustajamäärien lisäystä ja kulkutapaosuutta. Lisäksi olisi seurattava avoimen joukkoliikenteen käytön osuutta lakisääteisistä kuljetuskustannuksista sekä kunnan avoimeen joukkoliikenteen käyttämän rahoituksen suhdetta henkilökuljetusten kokonaisrahoitukseen. Tavoitteeksi tulisi asettaa joukkoliikenteen matkustajamäärien voimakas kasvu ja edelleen kulkutapaosuuden kasvu.

Kysyntää ylläpitävällä tasolla valtion rahoitusta kohdennettaisiin kaupunkimaisen liikenteen ja lähiliikenteen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen kaupunkiseutujen seudullisten ja kunnallisten joukkoliikenneviranomaisten alueilla. Rahoitusta voitaisiin käyttää alueen toimivaltaisen viranomaisen harkitsemalla tavalla lipun hintojen alentamiseen sekä esimerkiksi ilta-ajan, viikonlopun ja kesäajan liikennepalvelujen hankintaan paikallisliikennealueilla niin, että pystytään turvaamaan sellainen ympärivuotinen palvelutaso ja lippujen hintataso, joka houkuttelee kausilippumatkustajia.

Erityisesti "suuria keskisuuria" kaupunkiseutuja kannustetaan joukkoliikenteen pitkäjänteiseen kehittämiseen. Näillä kaupunkiseuduilla kuntien yhdessä laatimien pitkäjänteisten joukkoliikenteen kehittämisohjelmien toimenpiteille kohdistettaisiin erityinen valtionrahoitus.

Rahoituksen vaikuttavuutta kysyntää ylläpitävällä tasolla tulisi seurata ainakin kokonaismatkustajamäärien, kausilippujen myyntimäärien, julkisella rahoituksella saatavien matkojen määrän sekä joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden näkökulmasta. Myös avoimen joukkoliikenteen käytön osuutta lakisääteisissä henkilökuljetuksissa tulee seurata. Tavoitteeksi tulisi asettaa joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvu tai säilyminen vähintään nykytasolla sekä joukkoliikenteen kulkutapaosuuden säilyminen vähintään nykytasolla.

Joukkoliikenteen peruspalvelutasoon kohdistuvalla rahoituksella tuettaisiin ELY- viranomaisten alueella pääosin peruspalvelutasoa toteuttavaa ELY-keskusten tai kuntien liikennettä. Rahoituksen myöntämiskriteereihin tulisi sisällyttää vaatimusta joukkoliikenteen yhteistyöstä kuntien eri hallintokuntien lakisääteisten ja harkinnanvaraisten kuljetuspalvelujen järjestämisen ja hankinnan kanssa. Valtionavustusta myönnettäisiin myös kaupunkien väliseen palvelutasotavoitteiden mukaisen liikennepalvelun hankkimiseen yhdellä kulkutavalla, jollei liikennepalvelu synny markkinaehtoisesti.

Peruspalvelutasoisessa joukkoliikenteessä käyttökelpoinen rahoituskanava olisi myös vähämerkityksinen tuki eli niin sanottu de minimis -tuki. De minimis -tukea voidaan maksaa yritykselle enintään 100 000 euroa kolmen vuoden aikana. Tätä valtion rahoituksen muotoa ei EU-lainsäädännössä katsota valtiontueksi ja se on vapautettu ilmoitusmenettelystä. De minimis -tuen myöntämisen edellytyksistä säädetään erillisessä EU-asetuksessa.

Rahoituksen vaikuttavuutta peruspalvelutasolla tulisi mitata seuraamalla matkamäärien ja lipun käytön lisäksi koululaislippujen määrää ja osuutta avoimen joukkoliikenteen käytön kuljetuskustannuksista sekä kunnan avoimeen joukkoliikenteen käyttämän rahoituksen suhdetta henkilökuljetusten kokonaisrahoituksesta. Lisäksi tulisi seurata asukasmäärän osuutta vähintään peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen piirissä.

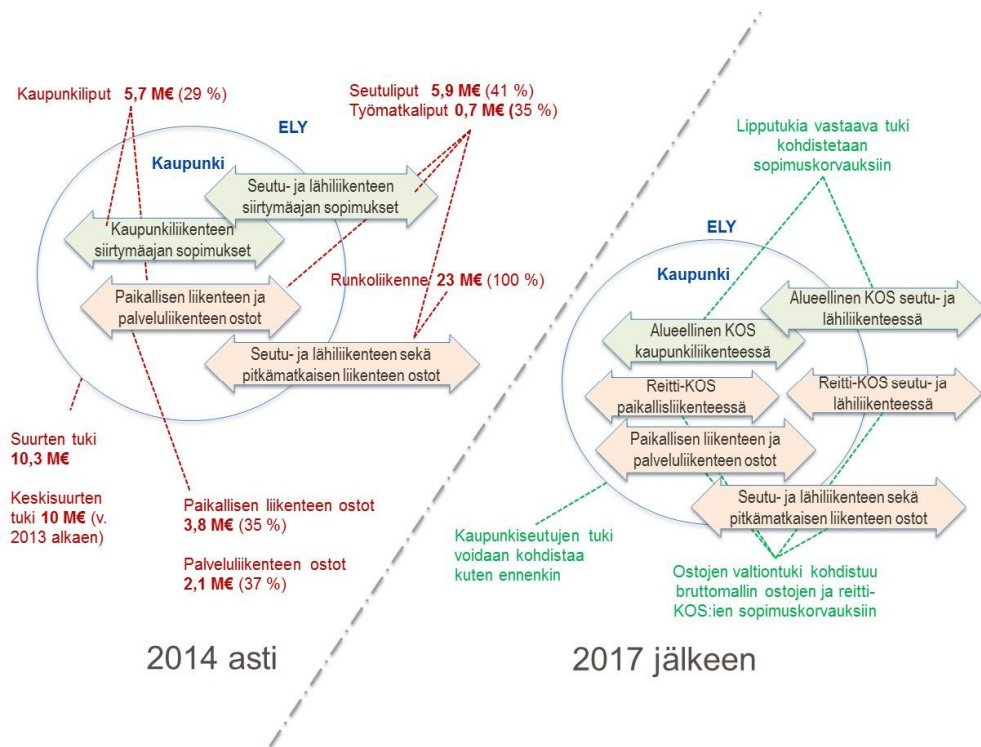
### 3.3 Järjestämistapojen muutokset ja rahoitus

#### 3.3.1 Kokonaiskuva muutoksesta

Nykytilanteessa suurin osa valtion suorasta joukkoliikenteen rahoituksesta käytetään runkoliikenteen ostoihin. Tällaisia ostovuoroja on seutu- ja lähiliikenteessä sekä pidempimatkaisessa kaupunkien välisessä liikenteessä. Runkoliikenteen ostosopimukset ovat yleensä nettomallin sopimuksia, jossa valtio korvaa lipputulojen jälkeen jäävän alijäämän. Kunnat eivät osallistu runkoliikenteen ostojen rahoitukseen. Runkoliikenteen ostojen lisäksi valtion joukkoliikennetukea kohdistuu kuntien paikallisliikenteen ostoihin sekä palveluliikenteen ostoihin.

Tyypillisesti reitin tai yhteysvälin palvelutaso muodostuu kokonaisuudesta, joka käsittää sekä ostovuoroja että joukkoliikennelain 62 § mukaisia siirtymäajan sopimusten mukaisia vuoroja. Tätä liikennettä valtio ja kunnat tukevat hintavelvoitteiden korvaamisen eli lipputukien muodossa. Lipputukia kohdistuu samalla myös ostovuoroihin, kun niissä matkustetaan tuetuilla kaupunki-, seutu- ja työmatkaliipuilla.

Siirtymäajan liikennesopimusten päättyessä päättyvät myös niiden liitteenä olevat lippusopimukset ja nykyisen muotoiset lipputuet vähitellen loppuvat. Lippujen hinnanalennukset tulevat osaksi käyttöoikeussopimuksia. Valtion ja kuntien rahoitus kohdistuu tämän jälkeen sopimuskorvauksiin eikä enää suoraan tietyn lipputuotteen hinnanalennuksiin. Valtio voi kuitenkin asettaa sopimuskorvauksiin kohdistuvien tukien ehtoihin vaatimuksia lipputuotteille. Ostojen valtiontuki kohdistuu jatkossakin sopimuskorvauksiin, vaikka sopimuksen kohteena oleva liikenne on hankittu uudella tavalla. Suurten kaupunkien joukkoliikennetuen kohdistumiseen järjestämistapojen muutos ei sinällään vaikuta.

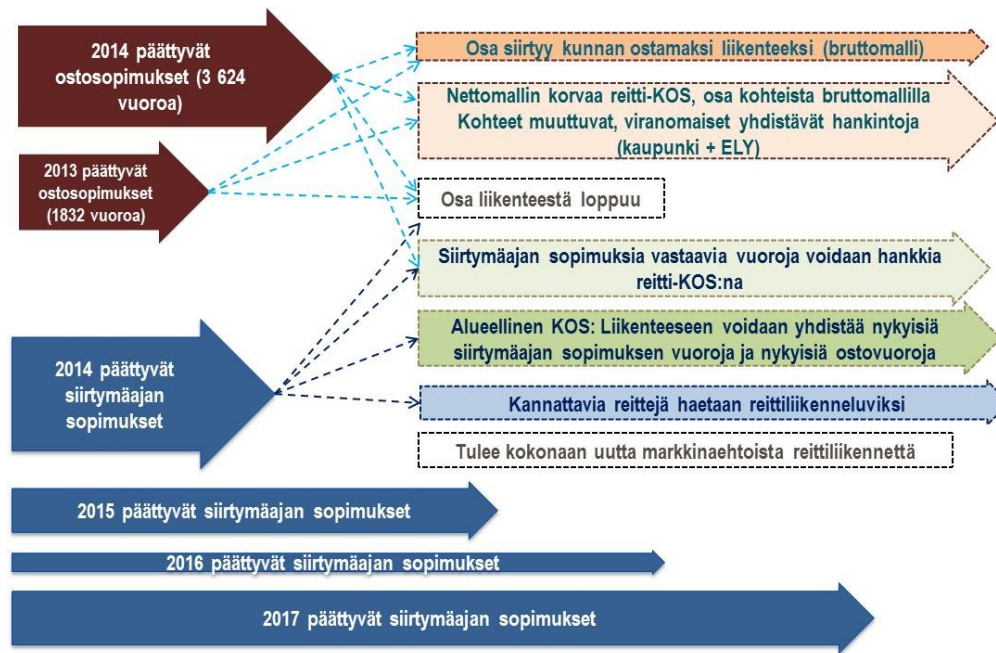


Kuva 9. Periaatekuva järjestämistapojen muutosten vaikutuksista alueellisen joukkoliikenteen tukien kohdistumiseen.

Valtion kokonaan rahoittamia ostosopimuksia on valtakunnallisen liikennelupajärjestelmän mukaan noin 6 200 vuorosta. Näistä noin 1 800 vuoron sopimukset päättyvät vuonna 2013 ja 3 600 vuoron sopimukset vuonna 2014. Jäljelle jäävien 800 vuoron sopimukset päättyvät vuosina 2015–17. (Liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 30.12.2012.) Uusista järjestämistavoista reittikohtainen käyttöoikeussopimus on luonteeltaan vastaava kuin nykyinen nettomallin ostosopimus. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nykyisten ostosopimusten vuorot hankittaisiin sellaisinaan reittikohtaisilla käyttöoikeussopimuksilla. Päättyvien ostosopimusten vuoroista osa siirtyy kunnan bruttomallilla ostamaksi liikenteeksi, osa liitetään alueellisina tai reittipohjaisina käyttöoikeussopimuksina hankittaviin liikennekokonaisuuksiin ja osa vuoroista loppuu kokonaan. Hankittavia vuoroja voidaan myös muuttaa ja yhdistellä eri tavoin vastaamaan määritettyjä palvelutasotavoitteita. Kuntaliitosten ja viranomaisten toimivalta-alueiden laajennusten myötä merkittävä osa ELY-keskusten ostamista aiemmin kuntien välisestä liikenteestä on muuttunut tai muuttuu kuntien sisäiseksi liikenteeksi ja nykyisten vastuiden mukaisesti liikenteen järjestäminen siirtyisi kunnille. Tämä käytäntö ei edesauta kuntaliitoksia tai toimivaltaviranomaisen muutoksia eikä palvelutason kehittämispyrkimyksiä. Tällainen kustannusten muutos on lisäksi vastoin kuntaliitosneutraaliuden periaatetta, joten muutostilanteissa tarvitaan nykyisestä poikkeava rahoituksen käsittelytapa.

Toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät alueellaan tavoiteltavan palvelutason ja tämän jälkeen järjestämistavan. Haluttu palvelutaso voidaan hankkia eri liikenteen järjestämistapoja ja hankintatapoja tarkoituksenmukaisella tavalla yhdistämällä. Järjestämisen suunnittelussa katsotaan kokonaisuutta, johon kuuluu markkinaehtoisia linjoja, brutto-ostoja sekä reittikohtaisia ja alueellisia käyttöoikeussopimuksia. Kunnat ja ELY-keskukset tekevät yhteistyötä liikennepalvelujen järjestämisessä mm. kilpailuttamalla yhteisiä liikennekokonaisuuksia, joiden kustannusten jaosta sovitaan erikseen.



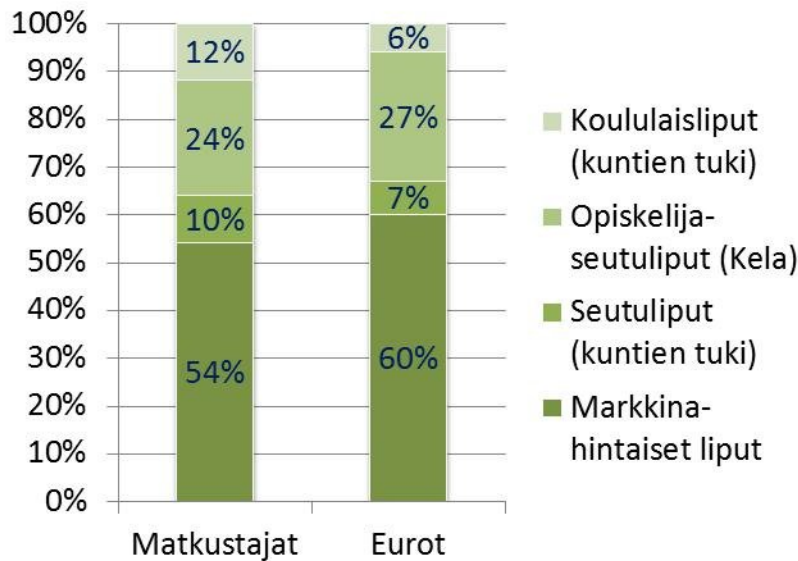


Kuva 10. Periaatekuva joukkoliikenteen hankinnan muutoksista siirtymäajalla ja sen päättyessä.

### 3.3.2 Esimerkkitarkastelu

Nykytilanteessa reittien tai yhteysvälien kokonaispalvelutaso voi muodostua yhdistelmästä siirtymäajan sopimuksiin kuuluvia vuoroja ja nettomallilla ostettuja vuoroja. Matkustajalle tarjonta näyttäytyy luonnollisesti samanlaisena riippumatta siitä, mikä on liikenteen järjestämistapa. Yrityksellä saattaa olla samassa autokierrossa eri aikoihin päättyvillä siirtymäajan liikennöintisopimuksilla olevaa liikennettä sekä ostoliikennettä. Autokierrojen osana voi olla siirtymäajan sopimuksilla olevaa liikennettä, joka ei ilman samassa autokierrossa olevaa ostoliikennettä menestyisi markkinaehtoisena liikenteenä. Nykytilanne on muotoutunut ajan kuluessa siten, että liikennöitsijä on ehdottanut kannattamattomien vuorojen lakauttamista. Viranomainen on harkintansa mukaan järjestänyt korvaavaa liikennettä ostoliikenteenä. Ostosopimukseen on päädytty, jos vuoro on ollut palvelutasotavoitteiden mukainen, sillä on ollut kysyntää ja määrärahat ovat mahdollistaneet hankinnan.

Kuvassa 11 on todenmukainen esimerkki yhden siirtymäajan sopimuksella ajettavan vuoroparin matkustajista ja tuloista. Kuvasta havaitaan, että hieman yli puolet matkustajista hankkii liikennöitsijän markkinahintaisen lipun ja tuo tuloista 60 %. Vaikka markkinaehtoinen tulo onkin suurempi kuin julkinen rahoitus, riippuu vuoron liiketaloudellinen järkevyys liikennöitsijälle eri tavoin ohjautuvasta joukkoliikenteen julkisesta rahoituksesta. Seutu-, työmatka- ja kaupunkilipuista saatava asiakastulo ja tuki vastaavat noin 7 % kokonaistulosta. Suurin julkisen rahoituksen osuus tällä vuorolla tulee opiskelijaseutulipuista ja koululaislipuista, joiden korvaaminen perustuu erityislakeihin.



Kuva 11. Todenmukainen esimerkki erään keskikokoisten kaupunkiseutujen välillä kulkevan linja-autovuoron matkustuksen ja tulojen jakaumasta.

Markkinaehtoisen liikenteen edellytykset ovat kohtuullisen heikot tällä vuoroparilla, koska osa autokierron vuoroista on ostoliikennettä ja siirtymäajan vuorojenkin tuloista 40 % liittyy johonkin tukeen. Markkinaehtoiseen liikenteeseen ei voi kohdistaa julkista tukea, mutta erityislakeihin perustuvat korvaukset ovat sallittuja.

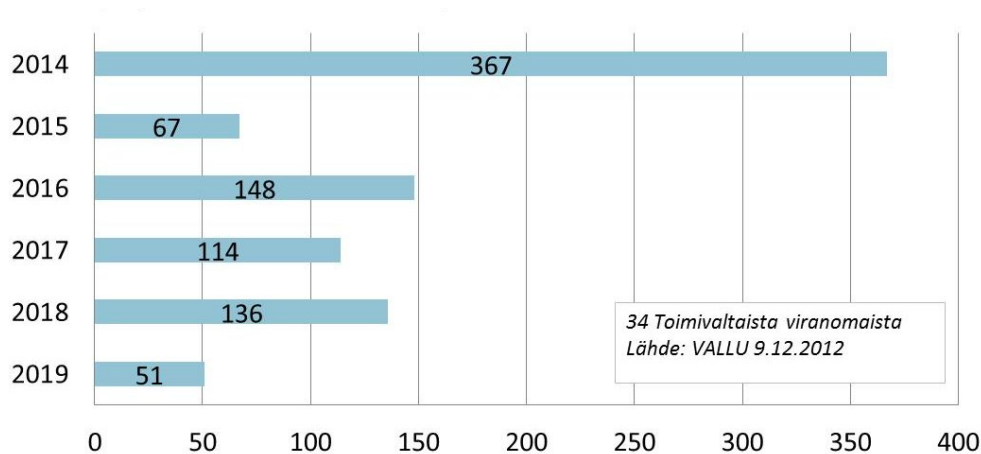
Esimerkin vuoropari liikennöi useammalla kaupunkiseudulla eikä varsinaisesti ole kyseisen seutujen palvelutasotavoitteiden mukainen. Toimivaltainen viranomaisen tarkastelee tätä reittiä vuoroineen osana alueen joukkoliikenteen palvelutason kokonaisuutta. Jatkossa kyseinen liikenne voi jatkua tai korvautua jollain seuraavista tavoista:

- 1) Liikenne jatkuu markkinaehtoisena. Erityislainsäädännön mukaiset korvaukset jatkuvat kuten ennenkin. Lisäksi liikennöitsijä voi päättää hyväksyä viranomaisen lipun tai liput asiakashinnalla ilman tukea. Siinä tapauksessa liikennöitsijän tulot pienenevät noin 4 % lipputuen jäädessä pois. Liikennöitsijä voi myös olla hyväksymättä viranomaisen lippuja, jolloin lipputulot pienenevät 7 % enemmän myös tuettujen lippujen asiakastulon jäädessä pois.
- 2) Liikenne lakkaa siirtymäajan liikennöintisopimuksen päättyessä tai se haetaan lakkautettavaksi aiemmin. Toimivaltaiset viranomaiset hankkivat tarpeelliseksi katsomaansa korvaavaa liikennettä PSA:n mukaisesti. Todennäköisesti tarkastellussa tapauksessa tämä pitempimatkainen vuoropari korvautuisi kaupunkiseutukohtaisilla, lyhyemmillä, kunkin alueen koulukuljetuksilla palvelevilla vuoroilla.

Viranomaisen näkökulmasta liikennetarjonnan kokonaismäärä mahdollisesti vähenee, mutta julkinen tuki pystytään tarkemmin ohjaamaan tarvetta vastaavaan liikenteeseen. Yrityksen näkökulmasta kyseisen vuoroparin ratkaisu vaikuttaa koko autokiertoon, joten ratkaisulla voi olla seurannaisvaikutuksia myös muuhun alueen liikennetarjontaan.

### 3.3.3 Siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyminen

Siirtymäajan liikennöintisopimuksista ensimmäiset ja samalla huomattava osa päättyy kesäkuussa 2014. Sopimusten sisältämät vuoromäärät vaihtelevat, ja vuonna 2014 lakkaavat sopimukset sisältävät keskimäärin enemmän vuoroja kuin myöhemmin päättyvät sopimukset. Selvästi yli puolet siirtymäajan sopimuksissa tällä hetkellä olevasta yli 44 000 linja-autovuorosta tulee järjestettäväksi uudelleen vuonna 2014.



Kuva 12. Siirtymäajan sopimusten päättymisajankohdat (Liikennelupajärjestelmä VALLU, tilanne 9.12.2012).

Siirtymäajan liikennöintisopimuksia voidaan Joukkoliikennelain (13.11.2009/869) 62§ mukaisesti irtisanoa päättymään myös aiemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa. Irtisanomisen edellytyksenä on toimivaltaisen viranomaisen päätös liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja liikenteen järjestäminen tarjouskilpailumenettelyssä. Lain mukaan sopimukset saa irtisanoa seuraavasti:

- Keravalla ja Kirkkonummella sopimukset on mahdollista päättää jo 30. kesäkuuta 2013 ja muualla Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän alueella kesäkuussa 2014.
- Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkien toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueella kaikki siirtymäajan sopimukset voidaan irtisanoa päättymään kesäkuussa 2015, muiden kunnallisten joukkoliikenneviranomaisten toimivalta-alueilla kesäkuussa 2016.
- Loputkin siirtymäajan liikennöintisopimukset on mahdollista irtisanoa päättymään kesäkuussa 2017.

## 3.4 Junaliikenteen rahoitus ja organisointi

### 3.4.1 Junaliikenteen järjestämisen ja rahoituksen nykytila

Suomen henkilöjunaliikenne on järjestetty toimivaltaisina viranomaisina toimivien liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) sekä liikennettä yksin hoitavan VR Yhtymä Oy:n (VR) kesken seuraavasti:

- LVM:n ja VR:n käyttöoikeussopimus junaliikenteen hoitamisesta rataverkolla 2009–2019

- LVM:n ja VR:n ostosopimus kaukoliikenteestä v. 2015 saakka
- LVM:n ja VR:n ostosopimus Helsingin seudun lähiliikenteestä v. 2015 saakka
- HSL:n ja VR:n ostosopimus Helsingin seudun lähiliikenteestä 2017 loppuun saakka

LVM:n kautta tehtävät valtion kaukojunaliikenteen ostojen kustannukset ovat nykyisin n. 33 milj. euroa vuosittain ja lähijunaliikenteen ostot vastaavasti n. 10 milj. euroa vuosittain. HSL ostaa liikennettä vuodessa noin 60 milj. eurolla, johon sisältyy VR:lle maksettavien korvauksen lisäksi myös Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy:lle maksettava korvaus uusien lähiliikennejunien käyttämisestä.

#### *3.4.2 Lähijunaliikenteen järjestäminen jatkossa*

Lähijunaliikennettä on merkittävässä määrin tällä hetkellä vain pääkaupunkiseudulla. Tampereen seudulla aloitetaan lippuyhteistyö VR:n kanssa kesäkuussa 2013.

Helsingin seudun kuntarakenne ja sen myötä HSL:n rooli joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena todennäköisesti muuttuvat lähivuosina. EU:n komission antamassa ehdotuksessa ns. 4. rautatiepaketiksi on esitetty muutoksia henkilöjunaliikenteen järjestämistapaan. Nykyiset lähijunaliikennettä koskevat ostosopimukset umpeutuvat 31.12.2015 ja 31.12.2017, minkä vuoksi lähijunaliikenteen järjestämistapa saattaa muuttua.

Edellä kuvattujen muutostekijöiden johdosta LVM ja HSL valmistelevat yhteistyössä toimintamallin, jonka perusteella Helsingin seudun lähijunaliikenteen toimivaltaisen viranomaisen tehtäväjako määräytyy edellä mainittujen liikennöintisopimusten päättyessä sekä HSL:n toimivalta-alueen mahdollisesti laajentuessa.

Muulla Suomessa mahdollisesti ostettava lähijunaliikenne tulisi saattaa kaupunki- ja seutulippujen kelpoisuuden piiriin, milloin tällaisia lippuja on tarjolla. Tämän ohella vastaava mahdollisuus selvitetään myös kaukojunaliikenteen osalta. Kaupunkiseutujen tarpeiden huomioon ottaminen alueellisten ostoliikenteiden suunnittelussa sekä tämän vaikutus junaliikenteen viranomaisorganisointiin ja -käytäntöihin tulee selvittää.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymä Oy:n välisen lähijunaliikennesopimuksen päättyessä valtion tulisi osaltaan edesauttaa pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen toimintaedellytysten turvaamista. Keravan ja Kirkkonummen junaliikenteen erillissopimukset HSL:n ja VR:n välillä yhdistettäisiin HSL:n ja VR:n väliseen junaliikenteen pääsopimukseen.

## **4 BUDJETTIIN LIITTYVÄT EHDOTUKSET**

Osana työryhmän toimeksiantoa tässä luvussa on tarkasteltu rahoituksen uudelleen kohdentamiseen liittyviä talousarviomuutoksia ja talousarvion uudistamismahdollisuuksia. Varsinaiset talousarvion muutosesitykset ovat kappaleessa 5.

### **4.1 Talousarviomenettelyn kehittäminen**

Joukkoliikenteen määrärahan arvioitua käyttöä valtion talousarviomenettelyssä on tarkoitus kehittää yhä enemmän tukemaan tehtyjä joukkoliikennelain 4 §:n mukaisia palvelutasomäärittelyjä. Tämä periaate on johtanut siihen, että jouk-

koliikenteen palvelujen oston ja kehittämisen momenttia ei enää v. 2013 talousarviomenettelyssä ole jaoteltu liikennemuodoittain, vaan sen mukaan, mitä tavoitteita toteuttamaan ne on kohdennettu. Joukkoliikennerahoitus pyritään kohdistamaan siten, että niillä yhteysväleillä, joilla peruspalvelutaso ei markkinaehtoisesti toteudu, palvelutaso saavutetaan yhtä tehokkainta kulkumuotoa käyttäen.

Joukkoliikennelain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa ja että runsasväkisten kaupunkiseutujen välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa. Tämän tavoitteen toteuttaminen on syytä huomioida myös valtion rahoituksen kohdentamisessa. Talousarviomenettelyä tulee myös kehittää ottaen huomioon joukkoliikenteen hankintatavoissa tapahtuvat muutokset lähivuosien aikana ja niiden vaikutukset määrärahojen käyttöön.

Palvelusopimusasetuksen ((EY) N:o 1370/2007) mukaisessa liikenteessä käytettävien käyttöoikeussopimusten voimassaoloaika on yli 3 vuotta ja enintään 10 vuotta. Rahoitustyöryhmä on selvittänyt miten pitkäaikaisiin sopimuksiin sidotut määrärahat tullaan käsittelemään talousarvioesityksissä. Lisäksi on selvitetty valtuusmenettelyn soveltamista liikenteen hankintaan sekä joukkoliikennelain 62 §:n mukaisten siirtymäaikojen vaikutusta talousarviomenettelyyn.

#### *4.1.1 Vaihtoehtot talousarviomenettelyssä*

Valtuusmenettelyllä on tarkoitettu valtiontaloudessa sitoutumista menoihin, jotka tulevat maksettaviksi varainhoitovuotta seuraavina vuosina (kaksi- tai kolmevuotinen siirtomääräraha). Menettely on poikkeus talousarvion vuotuisuuden periaatteesta, mutta se on kuitenkin vakiintunut talousarviojärjestelmän osaksi. Valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa vuodelta 2008 todettiin, että liikennehankkeiden kehys- ja valtuusmenettely on uudistettava. Olennaista olisi, että hallitus tekee kerralla periaatepäätöksen vaalikauden investointiohjelman toteuttamisesta ja rahoituksesta. Vaalikaudella aloitettavat hankkeet kirjataan valtiontalouden kehyspäätökseen. Eduskunta on myös vuoden 2007 talousarviota käsitellessään edellyttänyt, että määrärahakehys sisältää jo alusta lähtien riittävät määrärahat liikenneväylien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja kunnossapitoon sekä joukkoliikenteen parantamiseen.

Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu (Laki valtion tulo- ja menoarviosta 423/1988 10 §). Tässä tapauksessa kuitenkin on tiedettävä järjestelmän sisältö ennen kuin valtuus voidaan antaa. Valtuuksien avulla voidaan suuriakin hankkeita aloittaa nopeasti, eikä varoja tarvitse kerätä etukäteen. Valtuudet voidaan luokitella useaan eri tyyppiin. Yleisiä ovat tilausvaltuudet, talonrakentamisvaltuudet, rakentamisvaltuudet, lainan tai avustuksen myöntämisvaltuudet, kehitysyhteistyövaltuudet, korkotukilainavaltuudet ja kuntien valtionapuja koskevat valtuudet. Myös liikenteen hankintasopimukset voidaan luokitella tähän ryhmään kuuluvaksi.

Uuden joukkoliikennelain tullessa voimaan v. 2009 lääninhallituksilla (nykyisin Ely-keskuksilla) oli yhteensä noin 2000 EU:n palvelusopimusasetuksen mukaista ((EY) N:o 1370/2007) siirtymäajan liikennöintisopimusta sekä hankintalain mukaista liikenteen ostosopimusta, joista suurin osa on useampivuotisia sopimuksia. Näiden pitkäjänteisyyttä voidaan periaatteessa varmistaa antamalla talousarviossa näiden sopimusten tekemistä koskeva valtuutus. Valtuutusmenettely käyttö edellyttää talousarvioseurannassa kuitenkin yksityiskohtaista seuranta, joka vaatisi joukkoliikenteen hankintojen seurannassa isot tietojärjestelmät, joilla seurataan sopimusten määrää, alueellista kohdentumista sekä vuotuista sopimukseen sidottujen määrärahojen käyttöä. Suurena ongelmana tulee jatkossa olemaan nimenomaan sopimusten suuri lukumäärä. Vaikka ELY-keskukset ovat aikaisemmin kehittäneet käytössään olevaan Vallu-tietojärjestelmään sopimusrekisterin, jolla liikenteen hankintojen määrää ja rahankäyttöä voidaan seurata, ei valtuutusmenettelyn käyttö ole sopimusten suuren määrän vuoksi talousarviomenettelyssä perusteltua.

Arviomääräraha on yksi valtion talousarvion määrärahatyypeistä. Arviomäärärahaksi voidaan merkitä meno, jonka määräytymisperusteet perustuvat lakiin tai muuhun velvoittavaan sitoumukseen, niin ettei eduskannalla talousarviopäätöstä tehtäessä ole harkintavaltaa menon yksityiskohtaisen määrän tai maksatusajankohdan suhteen. Arviomäärärahan käytön on perustuttava joko lakiin, tai menon on oltava sellainen, jonka yksityiskohtainen määrä ja maksatusajankohta on valtuudella sidottu. Arviomääräraha voidaan jättää osin käyttämättä, ellei tarvetta ole, ja sen ylittämiseen voidaan perustellusta syystä myöntää lupa. Arviomäärärahan käyttöaika on vain yksi varainhoitovuosi eli se vuosi, jolle se on budjetoitu. Arviomäärärahaa ei saa siirtää vuodesta toiseen. Sen käyttöaika loppuu varainhoitovuoden lopussa. Lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan antaa, jos ylitys perustuu lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen taikka arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin toteuttaa. Lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan myös antaa tulokertymän rajoissa silloin, kun kysymys on maksullisesta toiminnasta tai menot on sidottu tulokertymään (Laki valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain muuttamisesta 165/1992, 1 luvun 7§)

Koska arviomäärärahan käyttöaika on vain yksi varainhoitovuosi ja liikenteen hankinnat eivät perustu lakisääteiseen tai lakisääteistä vastaavaan jatkuvaan välttämättömään tarpeeseen, ei tätä määrärahamenettelyä voida soveltaa joukkoliikennerahoituksen budjetointiin, sillä perusteiltaan harkinnanvaraisia menoja ei voida budjetoida arviomäärärahaksi.

#### *4.1.2 Indeksikorotusten huomioiminen sopimuksissa ja määrärahan arvioinnissa*

Indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain (indeksilaki, 21.12.2000/1195) voimassaoloaika ei enää jatkettu vuoden 2012 lopun jälkeen. (VM:n tiedote 25.9.2012, [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20120925Indeks/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20120925Indeks/name.jsp)) Joukkoliikenteen ostosopimuksissa ja PSA:n mukaisissa hankintasopimuksissa on aiemminkin voitu käyttää suoraan tarjouspyynnössä määriteltävää indeksiin sidottua tarkistusmenettelyä. Tässä suhteessa ei nykykäytäntöön tule mitään muutosta.

Nykyisessä talousarviokäytännössä joukkoliikenteen määrärahoja ja perusväylänpidon määrärahoja ei ole sidottu millään tavoin julkisen liikenteen kustannusindeksiin tai maanrakennusalan kustannusindeksiin. Joukkoliikenteen

tietojärjestelmä mahdollistaa nykyisin myös vuotuisen määrärahan käytön ennusteen laskentajärjestelmän kautta, jos ennustetietoja syötettäessä on tarkkaa tietoa sopimusten määrästä ja niiden kestoajasta ja arvioidusta kustannusvaikutuksesta. Liikenteen hankintasopimuksia on edelleen perusteltua tehdä budjettiehdolla, joka mahdollistaa sopimuksen irtisanomisen molemminpuolisella kohtuullisella irtisanomisajalla, jos kiintiöihin varatut määrärahat eivät ole riittäviä esim. liikenteen kustannustason voimakkaan nousun vuoksi.

Pitkäjänteisyyttä varmistetaan ostojen vuosittaisella rytmityksellä. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksia päättyy ja uusia sopimuksia tehdään mahdollisimman tasaisesti vuosittain, jolloin saavutetaan riittävä joustomahdollisuus muutos- tai erityistilanteissa. Myös toimivaltaisten viranomaisten hankintamennettelyä voidaan kehittää siten, että se antaa paremmat mahdollisuudet liikennepalvelun tarjoajalle saada tarjottavasta liikenteestä parempia pohjatietoja ja auttaa ennustamaan mahdollisia kustannustasossa ja matkustajakäytössä tapahtuvia lyhyen ja keskipitkän aikavälin muutoksia. Talousarvio mahdollistaa jo nyky muodossaan pidempien, esimerkiksi 5 - 7 vuotta kestävien sopimusten solmimisen. Sopimuskaudesta päätettäessä on tärkeää miettiä paitsi tasaista kilpailutusta myös sitä, kuinka pitkäksi aikaa määräraha siihen tehtävine indeksikorotuksineen halutaan sitoa. Määrärahan vähäisyys voi vaikuttaa sopimuskausia lyhentävästi, jos tulevaisuuden rahoituksesta ei haluta sitoa suurta osaa tulevaisuuden rahoituksesta vuosiksi eteenpäin.

Liikennepoliittisessa selonteossa on maininta siitä, että perusväylänpidon ja joukkoliikenteen rahoituksen ostovoima turvataan hallituskausien taitteessa tehtävillä kustannustason nousua vastaavilla tasokorotuksilla. Tällainen tasokorotus on välttämätön, jotta joukkoliikenteen määräraha saadaan vastaamaan vuosittain kasvavia kustannuksia, ja sopimukseen sovitut indeksikorotukset voidaan maksaa.

#### *4.1.3 Siirtymäajan vaikutus talousarviomenettelyyn*

Joukkoliikennelain voimaantulon myötä toimivaltainen viranomainen teki linjaliikenneluvista yrittäjien kanssa siirtymäajan liikennöintisopimukset. Seutu- ja kaupunkilippujen säilyttämiseksi toimivaltainen viranomainen sisällytti sopimukseen seutu- ja kaupunkilippuja koskevan hintavelvoitteen siltä osin kuin kyse on liikenteestä, joka nykyisin on mukana näissä lippujärjestelmissä. Jotta myös ELY-keskusten ja kuntien ostamassa liikenteessä voitiin seutu- ja kaupunkiliput jatkossakin säilyttää, täytyi hintavelvoite sisällyttää myös nykyään voimassa oleviin ostoliikennesopimuksiin.

Kun joukkoliikennelain mukaiset siirtymäajan liikennöintisopimukset ja ostoliikennesopimukset umpeutuvat, osa toimivaltaisista viranomaisista alkaa kilpailuttaa liikennekokonaisuuksia. Siirtymäajan sopimukset päättyvät jaksoittain eri alueilla siten, että viimeiset ovat voimassa vuoden 2019 lopulle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien ennen joukkoliikennelain voimaantuloa tekemät linja-autoliikennettä koskevat siirtymäajan sopimukset voidaan irtisanoa päättymän aikaisintaan ajanjaksolla 30.6.2014–30.6.2017 18 kk irtisanomisajalla, jos toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja järjestää liikenteen tarjouskilpailumenettelyssä. Siirtymäkauden aikana päättyvien sekä muiden kuin käyttöoikeussopimusten kustannuksiin jatketaan valtion rahoitusta.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

### 5.1 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa vaiheittaista etenemispolkua kohti joukkoliikenteen rahoituksen kokonaisvaltaista uudistamista. Lyhyellä aikavälillä on mahdollista tehdä joi-takin muutoksia joukkoliikenteen valtionavustusasetukseen ja talousarvioon liit-tyen rahoituksen käytön kohdentamiseen ja seurantaan sekä viranomaisten välil-lä tehtävään yhteistyöhön. Eräs mahdollisuus olisi kohdentaa joukkoliikenteen nykytasoinen rahoitus uudelleen rahoituksen painopisteitä muuttamalla. Rahoi-tusta voitaisiin suunnata hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti enemmän suur-ten kaupunkien joukkoliikennetukeen. Tällainen rahoituksen uudelleen suuntaa-minen heikentäisi kuitenkin oleellisesti joukkoliikenteen peruspalvelutason ylläpi-tämisen ostoja hiljaisen kysynnän alueilla, mitä hallitusohjelmassa haluttiin vält-tää. Peruspalveluiden turvaamiseksi henkilökuljetusten rahoitusta tulee tarkastel-la nykyistä enemmän yhtenäisenä kokonaisuutena. Tavoitteiden täyttämiseksi työryhmä ehdottaa pidemmän aikavälin joukkoliikennerahoituksen uudistamiseksi sekä henkilökuljetusten rahoituksen käytön ja vaikutusten laajempaa tarkastelua että lisäystä valtion joukkoliikennerahoituksen tasoon. Työryhmä ei ota muutoin kantaa siihen, mistä vastaavat säästöt otettaisiin tai millä muulla tavalla lisära-hoitus ratkaistaisiin. Laajemmista henkilökuljetusten uudelleenjärjestelyistä on selvitystyö käynnissä

Työryhmä toteaa, että liikennöinnin järjestämistapamuutoksen aiheuttamat kus-tannukset eivät ole vielä tiedossa. Joukkoliikennelain edellyttämien palvelu-tasomäärittelyjen toteuttaminen ja liikenteen kilpailuttaminen yhdessä lippu- ja maksujärjestelmien uudistamisen kanssa vaikuttavat osaltaan joukkoliikenne-määrän tarvetta kasvattavasti. Joukkoliikenteen uudistus ja kehittäminen vaativat joukkoliikenteen kehittämisrahoituksen kasvattamista ja muun joukkoliikennera-hoituksen tasokorotusta niin, että määritellyt palvelutasot pystytään toteutta-maan.

#### Ehdotus 1

Hallitusohjelmassa ja liikennepoliittisessa selonteossa edellytetyt jouk-koliikenteelle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa vain lisäämäl-lä joukkoliikenteen määrärahaa 50 milj. eurolla.

Joukkoliikenteen nykytasoinen määräraha ei riitä liikennepoliittisessa selonteossa ja hallitusohjelmassa lueteltujen joukkoliikennetavoitteiden saavuttamiseen. Joukkoliikenteen valtion talousarviossa oleva määräraha on pysynyt viime vuodet samantasoisena, mikä on johtanut joukkoliikennejärjestelmän heikkenemiseen erityisesti alueellisessa liikenteessä ja joukkoliikenteen rahoittamisen kustannus-vastuun siirtymiseen enenevästi valtiolta kunnille. Tämä kehitys uhkaa jatkoa aiheuttaen poliittisten tavoitteiden ja joukkoliikennemäärärahan tason välille yhä syvenevää kuilua. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa Arki paremmaksi - joukkoliikenne toimivaksi (19/2009) laadittiin joukkoliikenteen kehittämisohjelma vuosille 2009–2015. Samassa yhteydessä arvioitiin, että kehittämisohjelman to-teuttaminen vaatisi yhteensä 50 milj. euron lisäyksen joukkoliikennemäärärahan tasoon. Joukkoliikennemäärärahaa olisi mahdollista kohdentaa nykyisen tason sisällä uudestaan, mutta sillä ei samanaikaisesti pystytä turvaamaan alueiden joukkoliikennepalvelujen nykytasoa ja joukkoliikennepalvelujen kehittämistä, jo-ten työryhmä ei pidä sitä tavoitteiden mukaisena ehdotuksena. Työryhmä koros-taa, että selvitysmies Paajasen työllä on selkeä yhtymäkohta joukkoliikennerahoi-tukseen: jos henkilökuljetusten rahoituksen uudelleen järjestämisellä onnistutaan saavuttamaan tehokkuutta ja kustannussäästöjä tai ainakin hidastamaan kustan-nusten voimakasta kasvua, on sitä kautta mahdollisuus ohjata lisärahoitusta myös joukkoliikennemäärärahaan.



## Ehdotus 2

Joukkoliikennemäärärahaan tehdään indeksikorotus viimeistään hallituskauden vaihtuessa liikennepoliittisessa selonteossa ehdotetulla tavalla tai muulla tavalla huolehditaan joukkoliikenteen ostovoiman säilymisestä.

Korotustarve perustuu linja-autoliikenteen kustannusindeksin mukaiseen kehitykseen. Samaa indeksiä käytetään liikenteen hankintasopimuksissa, joita tarkistetaan indeksimuutoksen suuruisesti vuosittain. Indeksitarkistus on edellytys sille, että valtio voi sitoutua pitkiin sopimuksiin. Koska indeksitarkistus tehtäisiin neljän vuoden välein, mutta sopimuskorvauksia tarkistetaan vuosittain, ehdotus ei poista täysin sitä vajetta, joka syntyy vuosittain kustannusten kasvaessa. Syntyvää vajetta joudutaan kattamaan vähentämällä palveluja ja korottamalla matkalippujen hintoja. Ostovoima tulisi turvata vuosittain indeksikorotuksilla tai muulla tavalla.

## Ehdotus 3

Joukkoliikenteen määräraha ehdotetaan jaettavaksi kolmeen eri palvelutasoluokkaan: peruspalvelutasoon, kysyntää ylläpitävään tasoon ja kilpailukykyiseen tasoon vuodesta 2015 eteenpäin. Samalla joukkoliikennerahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena, ei enää liikennemuotokohtaisesti. Rahoituksen kohdentamisessa tulee ottaa huomioon mahdolliset syntyvät kuntaliitokset ja muutokset joukkoliikenteen toimivaltaisissa viranomaisissa tai siirtymät palvelutasoluokasta toiseen. ELYjen ja kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa sovitaan tarkemmin joukkoliikenteen suunnittelun ja seurannan yhteistyöstä ja menettelytavoista mukaan lukien kustannusten jaosta.

Vuonna 2014 joukkoliikennerahoitus esitetään jaettavan edellä mainittuihin kolmeen luokkaan samassa suhteessa kuin talousarviossa vuonna 2013 on tehty alueellisen liikenteen ostojen ja hintavelvoitteiden, keski suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuen ja suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuen osalta. Jokaisella alueella on monentyyppistä liikennettä, mutta viranomaisliikenteen jako luokkiin tehdään yleisimmän palvelutasotavoitteen mukaisesti.

Valtio ja kunnat osallistuvat jatkossakin yhteistyössä joukkoliikenteen alijäämän kattamiseen. Tavoitteena on jakaa kokonaiskustannusvastuu valtion ja kuntien välillä tasan yhteisesti sovittujen palvelutasotavoitteiden pohjalta. Käytännössä on kuitenkin niin, että etenkin suurilla kaupunkiseuduilla valtion osuus jää alle 50 %:n valtion budjettirahoituksen niukkuuden vuoksi. Maaseudulla taas valtion panostus tulee edelleenkin olemaan selvästi yli 50 %, sillä erityisesti pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta panostaa valtion kanssa tasavertaisesti joukkoliikenteen rahoitukseen.

Kuntien osallistumisesta joukkoliikenteen rahoitukseen ELY- keskusten toimivalta-alueilla sovitaan ELY- keskusten ja kuntien välisissä yhteistoimintasopimuksissa yhdessä määriteltujen palvelutasojen ja lipunhintojen pohjalta. Nykyisiä lippusopimuksia vastaavissa uusissa sopimuksissa määritellään muun muassa kunnan ja valtion kustannusjako, valtionapuun oikeuttavat tai mahdollisesti kunnan itse kustantamat alennusliput, matkakortteihin ja hintojen tarkistusmenettelyyn liittyvät asiat ynnä muut yhteistyön menettelyt. Seutuviranomaisten alueella noudatetaan kuntien keskinäistä yhteistoimintasopimusta.

Ehdotuksessa 1 esitetty rahasumma jakautuu eri palvelutasoluokkiin siten, että peruspalvelutasoisen liikenteen tarvitsema lisämääräraha on 10 milj. euroa, kysyntää ylläpitävän tason 20 milj. euroa ja kilpailukykyisen tason 20 milj. euroa.

Jos joukkoliikenteen rahoitukseen ei tule valtion budjettiin lisämäärärahaa, merkitsee se sitä, että kuntien rahoitusosuus lisääntyy kaikissa palvelutasoluokissa. Sen lisäksi palvelutasoa joudutaan alentamaan ja matkalippujen hintoja korottamaan. Tämä kehitys olisi hallitusohjelman tavoitteiden vastaista.

#### Ehdotus 4

Joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille annetaan enemmän harkintavaltaa määrärahan kohdentamiseen omalla toimivalta-alueellaan.

Tavoitteena on mahdollisimman tehokas henkilöliikenne, jonka osa joukkoliikennejärjestelmä on. Järjestämisen pohjana ovat yleiset tavoitteet joukkoliikenteen viranomaistoiminnalle ja palvelutasotavoitteiden määrittelylle. Määrärahan vaikuttavuutta seurataan tässä raportissa esitettyjen kriteerien pohjalta määriteltävän seurantajärjestelmän avulla.

Joukkoliikenteen määrärahat jaetaan valtion talousarviossa palvelutasoluokkien mukaisesti eri alamomenteille. ELY-keskuksille määrärahaa jaettaessa tärkein kriteeri on peruspalvelutason toteutuminen. Suurilla kaupunkiseuduilla jakokriteerinä on asukasmäärä. Näihin jakokriteereihin ei esitetä muutoksia. Sen sijaan työryhmä haluaa kiinnittää huomiota siihen, että joukkoliikennemäärärahan jakamisessa sekä palvelutasoluokkiin että luokkien sisällä otetaan huomioon kuntaliitosten aiheuttamat toimivaltamuutokset ja mahdolliset muutokset joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten toimivaltasuhteissa tai siirtymissä palvelutasoluokasta toiseen. Jos tällaisia muutoksia tapahtuu, siirtyvät joukkoliikennemäärärahat samantasoisina kuntien mukana osaksi uutta toimivaltaista viranomaista tai palvelutasoluokkaa. Kuntarajoista riippumatta samantyyppisille alueille tavoitellaan samaa palvelutasoa ja yhtäläistä valtion rahoitusosuutta sen toteuttamiseen. Toimivaltaisten viranomaisten määrärahan kohdentamisvapautta lisätään vuodesta 2014 alkaen. Viranomaisten tulee laatia useamman vuoden suunnitelma ja tavoiteohjelma rahoituksen suuntaamisesta rahoituksen pitkäjänteisyyden varmistamiseksi ja erilaisten muutostilanteiden hallitsemiseksi.

#### Ehdotus 5

Joukkoliikenteen määrärahan vaikuttavuutta seurataan nykyistä aktiivisemmin vuositasolla. Liikennevirasto laatii seurantaa varten ohjeen vuoden 2013 aikana.

Toimivaltaiset viranomaiset päättävät yleistavoitteiden puitteissa, miten niille osoitettu joukkoliikennemääräraha/valtionavustus on järkevää toimialueella kohdentaa. Määrärahan käytön vaikuttavuus on pystyttävä osoittamaan palvelutasokohtaisesti määriteltävillä kriteereillä. Eri palvelutasoluokilla on hieman erilaiset kriteerit, jotka ovat suhteessa siihen, mitä kunkin palvelutasoluokan sisällä määrärahan käytöllä tavoitellaan. Määrärahan käytön vaikuttavuutta ryhdytään seuraamaan nykyistä aktiivisemmin. Palvelutason määrittelyn yhteydessä on syytä tehdä perusteellisempi tarkastelu määrärahan käytön vaikuttavuudesta, mutta vaikuttavuutta seurataan myös vuositasolla. Seurantaa varten Liikennevirasto laatii ohjeen vuoden 2013 aikana. Määrärahan vaikuttavuuden seurantaa varten tulee myös joukkoliikennelain 57 § muokata niin, että joukkoliikenteen toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus saada kaikki tarvitsemansa tieto. Tässä esitetyt muutokset otetaan käyttöön vuoden 2015 budjetissa.

#### Ehdotus 6

Joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille ja kunnille esitetään velvoitetta suunnitella kaikki alueen henkilökuljetukset yhteen sovittaen vuodesta 2016 alkaen. Jotta yhteissuunnitteluun voidaan ryhtyä, täytyy ehdotuksessa 3 esitetyllä tavalla selvittää alueittain matkakustannusten korvausten alueellinen käyttö ja jakautuminen nykytilanteessa.

Joukkoliikennelain 4 § velvoittaa joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset tekemään yhteistyötä alueen toimijoiden kanssa joukkoliikenteen palvelutason määrittelyssä. Tähän asti tehdyissä määrittelytyöissä ei ole vielä kaikilta osin otettu huomioon kaikkia alueen kuljetuksia. Joukkoliikennelain 57 § säädetään toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta saada tietoja muun muassa liikenteen suunnittelua varten. Työryhmä ehdottaa tähän pykälään muutosta siten, että liikenneyritysten lisäksi myös kunnat antavat tietoja niiden kuljetuksista ja maksetuista matkakorvauksista yhteistä suunnittelua varten. Yhteensovittavan suunnittelun prosessia on myös kehitettävä. Samalla täytyy yhtenäistää erilaisten liikenteiden kalustovaatimuksia niin, etteivät ne aseta yhteissuunnittelulle esteitä. Tämän velvoitteen määrittämisessä pitää ottaa huomioon selvitysmies Paajasen työ ja siinä mahdollisesti esitettävät yksityiskohtaiset ehdotukset yhteissuunnittelusta.

#### Ehdotus 7

Kaikkiin henkilökuljetuksiin käytettävän rahoituksen tulee olla yhteiskäytössä.

Jotta ehdotuksen 6 mukainen yhteissuunnittelu on mahdollista, täytyy kaikkea kuljetuksiin käytettävää rahoitusta pystyä tarkastelemaan yhdessä. Työryhmä ehdottaa, että joukkoliikenteen kehittämisrahoitusta suunnataan vuosina 2015 – 2017 kuljetusten yhteissuunnittelua kannustavasti. Tämän ehdotuksen toteuttamisessa täytyy ottaa huomioon selvitysmies Paajasen työ ja siinä mahdollisesti esitettävät ehdotukset yhteisen rahankäytön osalta. Kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittava suunnittelu ja niihin käytettävä rahoitus tulisi olla yhteiskäytössä vuodesta 2016 eteenpäin.

#### Ehdotus 8

Liikenne- ja viestintäministeriö ja HSL tekevät 31.3.2014 mennessä toimintasuunnitelman Helsingin seudun lähijunaliikenteen työnjaosta.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja HSL valmistelevat yhteistyössä 31.3.2014 mennessä toimintamallin, jonka perusteella Helsingin seudun lähi- ja taajamajunaliikenteen toimivaltaisen viranomaisen tehtäväjako määräytyy lähijunaliikenteen liikennöintisopimusten päättyessä sekä HSL:n toimivalta-alueen mahdollisesti laajentuessa. Jos toimivaltamuutoksista johtuen liikenne- ja viestintäministeriön lähijunaliikenteen ostot HSL-alueella vähenevät, tulisi sen vaikuttaa valtiontuen kohdentamiseen HSL-alueelle muutoksia vastaavalla tavalla.

Muulla Suomessa mahdollisesti ostettava lähijunaliikenne tulisi saattaa kaupunki- ja seutulippujen kelpoisuuden piiriin, milloin tällaisia lippuja on tarjolla. Tämän ohella vastaava mahdollisuus selvitetään myös kaukojunaliikenteen osalta. Kaupunkiseutujen tarpeiden huomioon ottaminen alueellisten ostoliikenteiden suunnittelussa sekä tämän vaikutus junaliikenteen viranomaisorganisaatioon ja käytäntöihin tulee selvittää 31.3.2014 mennessä.

Valtion tulisi osaltaan edesauttaa pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen toimintaedellytysten turvaamista viimeistään liikenne- ja viestintäministeriön ja VR-Yhtymä Oy:n välisen lähijunaliikennesopimuksen päättyessä. Liikenne- ja viestintäministeriö edistää HSL:n 3. vyöhykettä koskevan, VR:n ja HSL:n välisen sopimuksen syntymistä viimeistään ennen 1.1.2014.

#### Ehdotus 9

Joukkoliikenteen kehittämisrahoitus täytyy ohjelmoida ja rahoituksen riittävä taso täytyy turvata.

Kehittämisrahoituksen jakamista varten liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto tekevät vuosittain suunnitelman kehittämisrahoituksen kohdentamisesta.

ta. Rahoitukselle laaditaan haku- ja myöntämismenettelyt. Rahoituksen jakamisen tulee perustua toisaalta nimettyihin painopistealueisiin ja toisaalta siihen, että tukea saavien hankkeiden pitää täyttää kullekin painopistealueelle määritetyt kriteerit. Vuosina 2013–2015 kehittämisrahoituksen kohdentamisessa noudatetaan liikennepoliittisessa selonteossa määriteltyjä tavoitteita yhtenäisen joukkoliikennejärjestelmän kehittämisestä. Joukkoliikenteen valtionavustusasetusta päivitetään sisältämään tässä esitetyt muutokset.

Kehittämisrahoituksella tullaan lähivuosina rahoittamaan merkittäviä hallitusohjelmassa ja liikennepoliittisessa selonteossa mainittuja hankkeita (ml. niin sanottu Piletti-hanke). Sen tähden on tärkeää, että kehittämisrahoitusta kasvatetaan ja myös turvataan rahoituksen riittävä taso erillään muusta joukkoliikennerahoituksesta.

#### Ehdotus 10

Uudet liikenteen järjestämistavat edellyttävät yhteistyön lisäämistä erityisesti henkilökuljetusten suunnittelussa. Jotta näistä tehtävistä on mahdollisuus selvittää, tulee niitä varten kohdentaa riittävät henkilöresurssit.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee selvittää, mitkä tehtävät edellyttävät niiden omaa työpanosta ja mihin on mahdollista käyttää ulkopuolisia resursseja. Etenkin muutoksen alkuvaiheessa voi resurssitarve olla selvästi nykyistä suurempi, mutta resurssien riittävyys on varmistettava myös pidemmällä aikavälillä. Hallitun muutoksen läpiviemiseksi on välttämätöntä huolehtia tarpeellisesta koulutuksesta. Resurssikysymyksissä täytyy ottaa huomioon selvitysmies Paajasen työn tulokset ja pyrkiä kohdentamaan resursseja uudelleen koko kuljetusjärjestelmän suunnittelun sisällä.

### 5.2 Työryhmän ehdotusten edellyttämät lainsäädäntömuutokset

Edellä kuvatut ehdotukset edellyttävät muutoksia lainsäädäntöön. Joukkoliikenteen valtionavustuksista annettuun asetukseen ja joukkoliikennelakiin tarvittavat muutokset eritellään seuraavassa.

#### *5.2.1 Joukkoliikenteen valtionavustuksista annettuun asetukseen tarvittavat muutokset*

Joukkoliikenteen valtionavustuksista annettua asetusta on tarpeen tiivistää ja selkeyttää kautta linjan. Tavoitteena tulisi olla, että asetus vastaa rakenteeltaan valtion talousarviota ja kolmiportaista palvelutasoluokittelua. Asetuksessa ei myöskään tulisi säätää erikseen kaikista joukkoliikennemäärärahan mahdollisista käyttötarkoituksista, vaan kriteerit tulisi kirjoittaa siten, että ne mahdollistavat määrärahan käytön erilaisiin tarkoituksiin. Lisäksi valtionavustuksen myöntämiskriteereiden tulisi olla liikennemuotoriippumattomia. Tavoitteena on, että asetuksen kokonaisuudistus tulisi voimaan vuoden 2015 alusta, mutta joidenkin pienten välttämättömien muutosten on tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2014 alusta.

Joukkoliikenteen valtionavustusasetuksessa olisi mahdollistettava viranomaisten nykyistä suurempi määräysvalta valtion rahoituksen kohdistamiseen alueellaan. Kasvava päätösvalta toisi mukanaan myös toimivaltaisen viranomaisen velvollisuuden osoittaa alueellaan käytetyn joukkoliikennemäärärahan vaikuttavuus. Myös tästä säädettäisiin valtionavustusasetuksessa. Perusteena näille muutoksille on se, että valtioviranomaisen ei ole tarpeen säännellä rahoituksen käyttökohteita yksityiskohtaisesti vaan riittää, että toimivaltaiset joukkoliikenneviranomaiset pystyvät osoittamaan rahoituksen vaikuttavuuden valituin kriteerein. Tämä uudistus tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Joukkoliikenteen kehittämismäärärahan jakamisesta säädettäisiin yksiselitteisesti valtionavustusasetuksessa. Asetuksessa määriteltäisiin määrärahan käyttötarkoitukset riittävällä tarkkuustasolla sekä säädettäisiin määrärahan haku- ja myöntämismenettelyistä. Kehittämismäärärahan myöntämisestä vastaisi pääasiassa Liikennevirasto, mutta liikenne- ja viestintäministeriöllä on edelleen mahdollisuus harkintansa mukaan myöntää avustusta valtakunnallisesti ja strategisesti merkittäviin hankkeisiin. Tämä uudistus tulisi voimaan vuoden 2014 alusta.

Edellä ehdotettujen muutosten lisäksi joukkoliikenteen valtionavustusasetukseen on tarpeen tehdä seuraavat tarkennukset ja täsmennykset:

Asetuksen 4§:ssä säädetään avustuksen myöntämisestä palvelusopimusasetuksen mukaiseen liikenteeseen. Nykyisellään tuen ehto rajaa seudullisen ja lähiliikenteen avustuksen vain peruspalvelutasoisen liikenteen hankintaan. Jatkossa palvelusopimusasetuksen mukaisilla käyttöoikeussopimuksilla hankitaan suurelta osin kysyntää ylläpitävän palvelutason tai jopa kilpailukykyisen palvelutason mukaista liikennettä. Tukea pitää siis voida myöntää lähtökohtaisesti kaikkeen palvelusopimusasetuksen mukaan hankittavaan liikenteeseen. Tämä muutos tulisi voimaan vuoden 2014 alusta.

Asetuksen 5§:ssä säädetään matkalippujen hinnanalennuksiin myönnettävästä valtionavustuksesta. Tämä erillinen säännös on tarpeeton siirtymäajan päätyttyä, koska lippujen hintavelvoitteet ovat sen jälkeen osa palvelutasoa ja liikenteen hankintaa. Pykälä kuitenkin tarvitaan niin kauan, kun on siirtymäajan sopimuksia, joissa sovitaan lippujen hinnanalennusten korvaamisesta.

5§:n mukaiset vaatimukset lipputyypeille ja maksujärjestelmille tulee liittää omaksi momentikseen 4 §:ään, jossa säädetään palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen avustuksista. Älykorttipohjaisen maksuvälineen vaatimukseen olisi kuitenkin aiheellista liittää poikkeamisen mahdollisuus tilanteessa, jossa laajennetaan lippujen yhteiskäyttöisyyttä tilapäisesti vanhanaikaisellakin tekniikalla. Säädöksen tavoitteena olisi tukea ensisijaisesti yhteiskäyttöisyyden laajentamista ja toissijaisesti sen teknisiä ratkaisuja. Lähtökohtana valtionavustuksen saannille olisi, että lippujärjestelmä olisi avoimesti kaikkien toimijoiden hyödynnettävissä.

Asetusta tulisi muuttaa myös siten, että 10 §:n mukaista, suurten kaupunkiseutujen haettavissa olevaa joukkoliikenteen valtionavustusta voitaisiin käyttää suurten kaupunkiseutujen linja-autoliikenteen ostamisen lisäksi myös junaliikenteen, metrolinjojen ja raitiotieliikenteen ostamiseen ja lipputukeen. Tämä muutos tulisi voimaan vuoden 2014 alusta.

#### *5.2.2 Joukkoliikennelakiin tarvittavat muutokset*

Joukkoliikennelakiin lisättäisiin toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus palvelutason määrittelyn jälkeen tehdä kokonaissuunnitelma alueen kaikkien kuljetusten hoitamisesta yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa. Ehdotettu suunnitteluvuorokausi olisi linjassa EU:n neljännen rautatiepaketin palvelusopimusasetuksen muutoksia käsittelevään osioon sisältyvän suunnitteluvuorokauden kanssa. EU:n komissio on antanut ehdotuksen, jonka mukaan palvelusopimusasetukseen lisättäisiin uusi 2a artikla. Se koskisi toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutta laatia suunnitelma, joka kattaa kaikki viranomaisen toimialueen kuljetukset kuljetusmuodosta riippumatta.

Kokonaissuunnitteluvuorokauden täyttämiseksi toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat alueensa kunnilta tiedot niiden kuljetustarpeista. Näiden tietojen luovutusvelvollisuudesta säädettäisiin joukkoliikennelain 57 §:ssä.

Edellä kuvattujen, kokonaissuunnitteluun liittyvien velvollisuuksien voimaantulo ja tarkempi sisältö riippuu komission ehdotuksen käsittelystä EU:ssa.

### 5.3 Joukkoliikenteen valtion rahoitukseen tehtävät budjettimuutokset

Jotta joukkoliikenteessä saavutettaisiin hallitusohjelmassa sille asetetut tavoitteet, valtion rahoituksen kasvattaminen on edellä kappaleessa 5.1 todetun mukaisesti välttämätöntä. Lisärahoituksen on tultava joko valtion talousarviosta lisämäärärahana tai henkilökuljetusten yhdistämisestä seuraavista säästöistä, jotka ohjattaisiin joukkoliikenteen palvelutason ylläpitämiseen ja parantamiseen.

Uuden kilpailuttamismenettelyn mukaisten käyttöoikeussopimusten rahoitusta varten ehdotetaan perustettavaksi valtion talousarvion momentille 30.31.63 uusi alamomentti vuoden 2014 talousarvioehdotuksen yhteydessä. Momentin käyttötarkoitus on käyttöoikeussopimusten mukaisten liikenteen ostojen avustaminen. Momentin määräraha siirretään asteittain nykyisen joukkoliikennemomentin alamomentilta 2 (alueelliset liikenteen ostot, hintavelvoitteet ja kehittäminen) sitä mukaa, kun käyttöoikeussopimuksia tehdään. Erillisen alamomentin avulla on mahdollista seurata järjestämistapamuutosta selkeämmin omana kokonaisuutenaan.

Nykyiselle valtion talousarvion momentille 30.31.63.2 jäisivät siirtymäajan sopimusten määrärahat sekä hintavelvoitteiden tukeminen siltä osin kuin niitä koskevat sopimukset ovat vielä voimassa. Mahdolliset bruttomallilla tehtävät hankinnat rahoitettaisiin myös tältä momentilta. Siirtymäaika tekee joukkoliikennemäärärahan budjetoinnista hankalaa, sillä asteittaista järjestelmämuutosta varten on rakennettava erillinen alamomentti. Näin ollen olisi järkevää pyrkiä irtisanomaan siirtymäajan sopimukset heti, kun se on mahdollista.

Bruttosopimuksista arvioidut ELY-keskusten lipputulot tuloutettaisiin valtion talousarviossa 12-alkuiselle tulomomentille ja niitä vastaava summa otettaisiin huomioon momentin 30.31.63.2 budjetoinnissa. Joukkoliikenteen kehittämisrahoitusta seurattaisiin omalla alamomentillaan.

Vuoden 2014 talousarviossa otetaan huomioon valtionavustusasetukseen tehtävät muutokset toimivaltaisten viranomaisten päätösvallan lisäämisestä määrärahan käytön suhteen.

Vuodesta 2015 alkaen talousarvion joukkoliikennemäärärahan rakenne muutetaan edellä esitellyllä tavalla palvelutasojen mukaisesti kolmiportaiseksi. Samana vuonna talousarvioteksteihin lisätään joukkoliikennemäärärahan käytön seurannan kannalta keskeisimmät mittarit, joiden avulla seurataan määrärahan vaikutavuutta.

Joukkoliikennemäärärahaan ehdotettu indeksikorotus otettaisiin kehys- ja budjetointimenettelyssä huomioon aina budjetin valmistelun yhteydessä vuosittain. Ensimmäinen indeksikorotus otettaisiin huomioon vuoden 2016 budjettivalmisteluissa.

Vuoden 2016 talousarviossa kaikki henkilökuljetusten rahoitukseen käytettävät määrärahat olisivat yhteiskäytössä. Tämä olisi mahdollista toteuttaa kahdella eri tavalla. Määrärahat voidaan budjetoida edelleen erikseen omilla hallinnonaloillaan, mutta niiden käytöstä sovitaan menettely, jolla rahoitus ohjataan yhteiseen käyttöön. Toinen vaihtoehto on, että määrärahat budjetoidaan yhdelle hallinnonalalle valtion talousarviossa.

## Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä

### Tausta

Edellinen, vuonna 2005 asetettu joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä esitti, että liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy yhdessä eri osapuolten kanssa selvittämään yksityiskohtaisempia vaihtoehtoja eri alueidensuunnittelu-, järjestämis- ja rahoitusmalleiksi rahoituslaskelmineen sen jälkeen, kun kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ja palvelusopimusasetuksen periaatteet ovat selvillä.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama linja-autoliikennetyöryhmä linjasi suosituksissaan, että joukkoliikenteen uusien järjestämistapojen soveltaminen edellyttää joukkoliikennerahoituksen tarkempaa selvittämistä ja mahdollista uudistamista.

### Toimikausi

Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä asetetaan ajalle 20.8.2012 – 31.12.2012

### Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on

- selvittää, miten joukkoliikenteen julkinen rahoitus olisi tarkoituksenmukaisinta kohdentaa
  - alueellisesti, liikennemuotokohtaisesti, palvelutasoperusteisesti
- selvittää, miten valtion ja kuntien välinen kustannustenjakso joukkoliikenteen rahoituksessa tulisi toteuttaa
- selvittää, mitä mahdollisia muutoksia uudet liikenteen järjestämistavat ja yhteiskäyttöinen joukkoliikenteen järjestelmä edellyttävät joukkoliikenteen rahoituksen osalta ja tehdä esitys talousarvioon ja valtionavustusasetukseen tarvittavista muutoksista
- selvittää, kuinka joukkoliikenteen julkisesta rahoituksesta saadaan nykyistä palkitsevampi ja positiiviseen kehittämiseen kannustava

## Työryhmän kokoonpano

Työryhmän puheenjohtajana toimii Tero Jokilehto liikenne- ja viestintäministeriöstä ja sihteerinä Jenni Eskola liikennevirastosta.

Työryhmän jäsenet:

- Budjettineuvos Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- Ylitarkastaja Rauni Malinen, Keski-Suomen ELY-keskus
- Joukkoliikenneasiantuntija Rauno Matintupa, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
- Joukkoliikenneinsinööri Seija Pasanen, Kuopion kaupunki
- Joukkoliikennepäällikkö Mika Periviita, Tampereen kaupunki
- Toimitusjohtaja Suvi Rihtniemi, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän
- Johtava joukkoliikenneasiantuntija Marja Rosenberg, liikennevirasto
- Liikenneinsinööri Silja Siltala, Suomen kuntaliitto

Lisäksi työryhmään määrätään liikenne- ja viestintäministeriöstä jäseniksi ylitarkastaja Suvi Anttila, tarkastaja Harri Uusnäkki sekä tekniseksi sihteeriksi suunnittelija Iida Huhtanen.

## Työn organisointi

Työryhmä tekee yhteistyötä LVM:n asettaman henkilökuljetusten yhdistämistä selvittävän Juhani Paajasen ja hänen taustaryhmänsä kanssa.

Työryhmä esittelee työn etenemistä Paajasen taustaryhmälle lokakuun 2012 loppuun mennessä.

Työryhmä järjestää sidosryhmien kuulemisen henkilöliikenteen neuvottelukunnan, ja erityisesti sen rahoitusjaoksen myötävaikutuksella.

Työryhmä voi tilata työhön liittyviä selvityksiä konsulttityönä, mikäli tämä on ajallisesti ja rahallisesti mahdollista.

Työryhmä voi muodostaa keskuudestaan pienempiä kokoonpanoja, mahdollisesti jaostoja, joissa työtä tehdään.

## Kustannukset

Työryhmän kokouksiin osallistumisesta ei makseta erillistä palkkiota. Kukin osallistujataho vastaa omista mahdollisista matkakustannuksistaan.



Merja Kyllönen  
Liikenneministeri



Harri Pursiainen  
Kansliapäällikkö



31.1.2013

## Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä

## Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän määräajan pidentäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän toimikaudelle 20.8.2012–31.12.2012. Työryhmälle myönnettiin jatkoaikaa 31.1.2013 saakka. Työryhmän pyynnöstä ministeriö on päättänyt pidentää työryhmän toimikautta niin, että se päättyy 31.3.2013.

Työryhmän tehtävänä on selvittää joukkoliikenteen julkisen rahoituksen tarkoituksenmukaisin kohdentaminen, valtion ja kuntien välinen kustannustenjakso joukkoliikenteen rahoituksessa sekä tarvittavat muutokset talousarvioon ja joukkoliikenteen valtionavustusasetukseen. Lisäksi työryhmän tulee selvittää, kuinka joukkoliikenteen julkisesta rahoituksesta saadaan nykyistä palkitsevampi ja positiiviseen kehittämiseen kannustava.

Työryhmä tekee yhteistyötä LVM:n asettaman henkilökuljetusten yhdistämistä selvittävän Juhani Paajasen ja hänen taustaryhmänsä kanssa ja järjestää sidosryhmien kuulemisen henkilöliikenteen neuvottelukunnan, ja erityisesti sen rahoitusjaoksen myötävaikutuksella.

Merja Kyllönen  
Liikenneministeri

Harri Pursiainen  
Kansliapäällikkö

Jakelu työryhmä

Tiedoksi LPO/LVM, Viestintä/LVM, MAHTI/LVM

3.12.2012

Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmä

## Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän määräajan pidentäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän toimikaudelle 20.8.2012–31.12.2012. Työryhmän pyynnöstä ministeriö on päättänyt pidentää työryhmän toimikautta niin, että se päättyy 31.1.2013.

Työryhmän tehtävänä on selvittää joukkoliikenteen julkisen rahoituksen tarkoituksenmukaisin kohdentaminen, valtion ja kuntien välinen kustannustenjako joukkoliikenteen rahoituksessa sekä tarvittavat muutokset talousarvioon ja joukkoliikenteen valtionavustusetukseen. Lisäksi työryhmän tulee selvittää, kuinka joukkoliikenteen julkisesta rahoituksesta saadaan nykyistä palkitsevampi ja positiiviseen kehittämiseen kannustava.

Työryhmä tekee yhteistyötä LVM:n asettaman henkilökuljetusten yhdistämistä selvittävän Juhani Paajasen ja hänen taustaryhmänsä kanssa ja järjestää sidosryhmien kuulemisen henkilöliikenteen neuvottelukunnan, ja erityisesti sen rahoitusjaoksen myötävaikutuksella.

Merja Kyllönen  
Liikenneministeri

Harri Pursiainen  
Kansliapäällikkö

Jakelu      työryhmä  
Tiedoksi      LPO/LVM, Viestintä/LVM, MAHTI/LVM

Id    Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31  00023 Valtioneuvosto	Puhelin (09) 160 02	<a href="http://www.lvm.fi">www.lvm.fi</a> <a href="mailto:etunimi.sukunimi@lvm.fi">etunimi.sukunimi@lvm.fi</a> <a href="mailto:kirjaamo@lvm.fi">kirjaamo@lvm.fi</a>
----------------------------------	---	--	------------------------	--